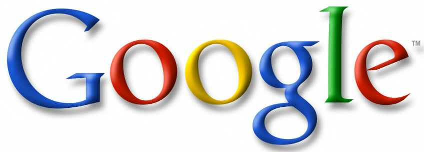
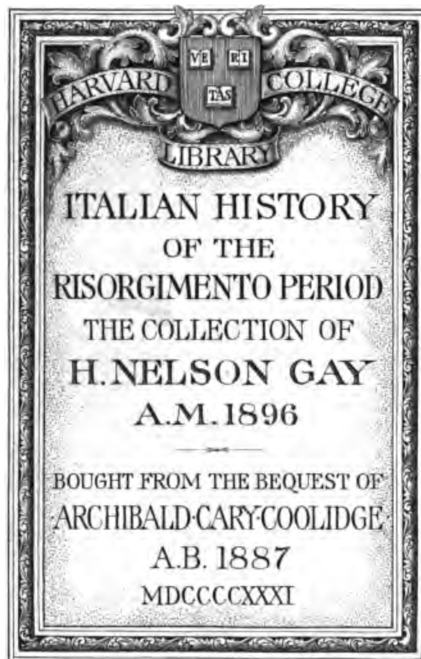
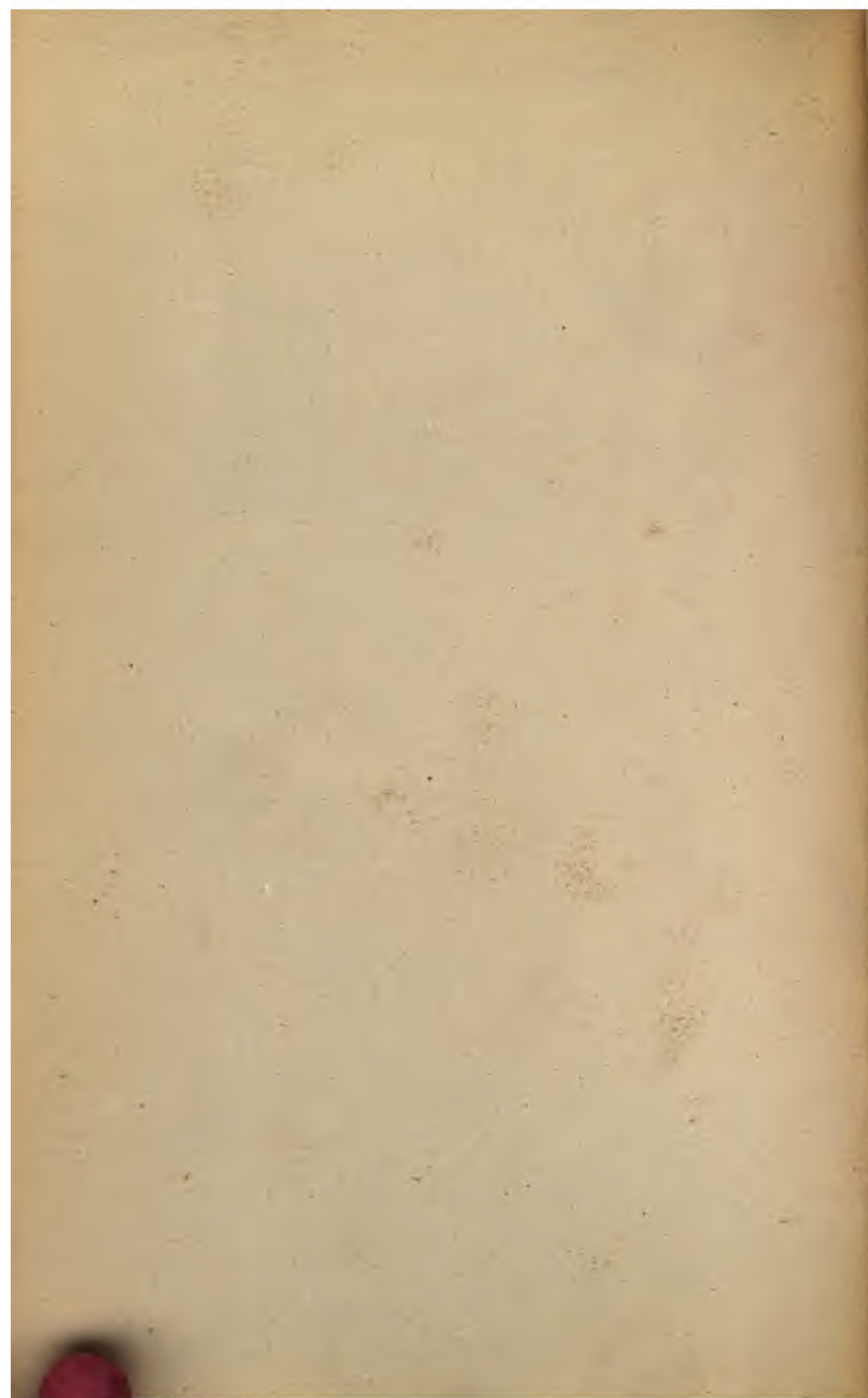





HARVARD COLLEGE
VE RI TAS
LIBRARY
ITALIAN HISTORY
OF THE
RISORGIMENTO PERIOD
THE COLLECTION OF
H. NELSON GAY
A.M. 1896
BOUGHT FROM THE BEQUEST OF
ARCHIBALD·CARY·COOLIDGE
A.B. 1887
MDCCCCXXXI

Government

[illegible]



P. TURIELLO

GOVERNO E GOVERNATI IN ITALIA

- PROPOSTE -

SECONDA EDIZIONE RIFATTA



BOLOGNA
DITTA NICOLA ZANICHELLI
(Cesare e Giacomo Zanichelli)
1890

GOVERNO E GOVERNATI IN ITALIA

OPERA PREMIATA IN CONCORSO DALLA R. ACCADEMIA

DI SCIENZE MORALI E POLITICHE DI NAPOLI

BOLOGNA: TIPI ZANICHELLI 1890.

P. TURIELLO

GOVERNO E GOVERNATI IN ITALIA

- PROPOSTE -

SECONDA EDIZIONE RIFATTA



BOLOGNA
DITTA NICOLA ZANICHELLI
(Cesare e Giacomo Zanichelli)
1890

A

GIUSTINO FORTUNATO

CAPITOLO IV.

Valore pratico della libertà e del dicentramento, come rimedii. La giustizia amministrativa e la libertà.

SOMMARIO. — § 1. La coscienza del disagio sociale e amministrativo in Italia. — § 2. Qual contenuto abbia il suggerimento d'una *maggior libertà*, come rimedio. — § 3. Del *dicentramento*, altro rimedio. — § 4. Del dicentramento meccanico o topografico, e del dicentramento *instituzionale* o organico. — § 5. La vera giustizia pratica ed il vero dicentramento. — § 6. Carattere generale ed urgenza delle riforme necessarie. — § 7. La giustizia amministrativa.

I. Sopra un popolo che è nelle condizioni che abbiamo tracciate ne' due capitoli secondo e terzo, un governo che, dopo più d'un quarto di secolo, si può dir nuovo rispetto all'ampiezza del compito che si ritrova tra mano, naturalmente continua in quei pregiudizii dottrinali originarii, già da noi accennati più innanzi, nel capitolo primo. Ma fin qui nessuna dimostrazione vistosa è stata fatta al ceto dirigente della sua reale ignoranza della condizione dei più; poichè quelle scritte scotono pochi e poco, e le grandi commozioni popolari non diventano mature e significative, se non quando una parte del ceto dirigente medesimo le intende e le guida. Così noi ci ritroviamo probabilmente nel punto che Governati e Governanti mostrano la massima discrepanza, senza pur capirla questi, e confusamente intendendola quelli. Salvo un giorno a prorompere tra loro in lotta aperta, se i Governati trovino a ciò i duci creduti: o ad avviarsi a lenta conciliazione, se i Governanti acquistino prima il senso che in loro difetta, dell'Italia qual'è; e se questo senso diventi operoso, in tempo ancora opportuno.

La distrazione del ceto politicante e delle clientele dalla

considerazione del paese quale esso è, rinnova nel campo politico tra' combattenti, in qualche modo, gli ordini, gli usi i nomi e fin le conclusioni infeconde degli armeggiamenti dei condottieri italiani di quell'altro gran periodo di decadenza politica che fu il 1400 in Italia. Abbiamo, come allora, attenuata la autorità del Sovrano, obliata quella del popolo: capi e drappelli in volta, destri aggiramenti tra loro, quasi sempre incruenti; e l'adoperarsi a far prigioni e seguaci nuovi da' combattenti, più che a spegnere gli avversarii, ed a far risolutiva la guerra.

Siffatta lunga distrazione dei Governanti intorno alle condizioni dei Governati, e la scarsa efficacia di questi a far sentire la loro voce per interessi collettivi, producono che dove invece v'è davvero in Italia lotta sanguinosa, continua e crudele, com'è la lotta nella plebe tra uomo ed uomo, verso di essa e legislatori e governo sono svogliati d'ogni iniziativa. Sembrano dire che la plebe lotti pure co' coltelli, se ciò non turba gli armeggiamenti più incruenti, ma non così schietti e sì pronti del ceto governante.

Ridotti così i legami e le relazioni civili quasi soltanto nei legami di speranza del protetto verso il protettore, servili ed aridi legami; e sciogliendosi la fiducia comune nella giustizia e nella legge, è naturale che si seguano più che altro, nelle riforme, le impressioni o il capriccio del ceto dirigente politico. Così non il convincimento, ma il mero senso artistico di quel ceto è offeso dalle esecuzioni capitali,[1] e queste si smisero per un pezzo anche nell'esercito: è offeso dalle prigioni cittadine o prossime alle città, le più visitate da avvocati o da filantropi; e queste si fanno tali che sono oggi più invidiate che temute dalla nostra plebe. Se questa poi s'accoltelli tuttodì, se i più fastidiosi della *vilipesa plebe*, come la chiamava l'Ariosto, son gittati senza giudizio nell'ozio corruttore del domicilio coatto, ciò non è risentito più

[1] Si può dir forse che non ripugna al senso artistico de' ceti superiori d'Italia la pena di morte; ma lo spettacolo pubblico della esecuzione. Un professore toscano, arrossendo meco del crescere de' misfatti nella sua regione, mi diceva che in fondo il pubblico avrebbe anche colà intesa con piacere la morte de' birboni più famosi, ma solo ripugnargli il palco ed il boia.

in su; e però que' mali non han correttivo o riscontro nelle riforme reputate urgenti. Nell'isole dei coatti, avvocati, deputati e giornalisti vanno di rado.

Così è naturale, e si vede da più segni, che mancando la tradizione d'un consorzio fido, lo Stato non è poi sentito come beneficio dai più. E però ribellarsi a chi lo rappresenti può parer bello; e pare così a più d'una plebe italiana. Ai più esso si fa vivo sol quando si mostrino il carabiniere o l'esattore; o ne appaiano vistosi i segni più nobili, come quando si vede passare il Re o la bandiera d'un reggimento. Nel resto si può dire che lo Stato nuovo sia sentito da moltissimi durare anzi che vivere.

II. A questa fermata dell'Italia nuova, a questo assiderarsi della sua recente vitalità, finora i rimedii che si son venuti proponendo si comprendono in due parole, di cui ci sforzeremo qui di ponderare il contenuto pratico. E sono *libertà* e *discentramento.*

La prima di queste due parole è d'ordinario adoperata in Italia in senso del tutto negativo; in senso di rimozione di ostacoli che ci vengano dalla legge, e, più specialmente, dal presente ordinamento politico ed amministrativo.

Il supporre che una siffatta libertà, estesa per via d'una attenuazione progressiva degli organi governativi, gioverebbe a scemare il disagio, al nostro lettore può subito apparire contrario al vero. Infatti abbiam veduto nei capitoli precedenti che la misura principale del detto disagio è ora la scarsa intelligenza che corre tra il ceto governante e la maggioranza, che non partecipa al Governo; anche se vota quando essa vota, pel patrono più che per un vero deputato politico, ovvero d'un caporione che dica qualche cosa agli istinti ciechi e settarii di alcuni luoghi. Perciò l'attenuazione del Governo, scemando i contatti e le intelligenze tra il ceto che più soffre e quello che governa, ritarderebbe peggio, ci sembra, la soluzione del problema.

Se non che potrebbe dirsi che la *libertà* può esser chiesta in senso positivo, cioè adoperando questa voce nel significato di desiderio di una più larga partecipazione del po-

polo al governo dello Stato, per mezzo del voto. Questa riforma può dirsi che, crescendo i contatti, anzi rimescolando più spesso le persone dei Governanti e de' Governati, chiarirebbe quelli del disagio di questi, ed aprirebbe la via più piana ai rimedii. Se non che questo desiderio va limitato, o per dir meglio determinato naturalmente dalla *consapevolezza* e dall'*interesse* di chi si vorrebbe chiamare al voto, rispetto allo scopo di questo voto, politico o amministrativo che sia. Queste due condizioni non sono generalmente negate da alcuno, sebbene esse siano intese diversamente da' diversi scrittori e partiti politici. In ogni modo qualunque persona che, vivendo nella coltura moderna, sia tratta a ricercar questi limiti con un indirizzo di mente positivo e sperimentale, consentirà in questo, che la *consapevolezza* e l'*interesse* di chi può esser chiamato al voto variano in costoro secondo lo scopo diverso del voto. E inoltre risulteranno o no sufficienti, secondo che questo scopo sia più o meno prossimo, sia più o meno inteso ed importante per l'individuo.

Si può concludere dunque che il generico rimedio della *libertà* non ha contenuto pratico rispetto al presente disagio italiano; ma ne possono avere *le speciali ed opportune libertà*, intese in senso di più larga o più appropriata partecipazione al voto di quello che ora non si vegga. E però questo desiderio, vagamente espresso in quell'aspirazione equivoca di *maggiore libertà*, non può trovare giusto contenuto e fruttifero, se non dicendo *le libertà*, in plurale;[1] cioè quando il fine ne sia specificato, e sia dimostrata prima, verso ciascuna funzione sociale la *evidenza della consapevolezza* e la *evidenza dell' interesse* di quel ceto a cui si vorrebbe commettere la speciale libertà di elezione di speciali rappresentanti.

[1] Ecco come distingue uno scrittore americano con due diverse parole inglesi la libertà personale dalle specifiche ed operative. « When these are used as distinctive terms, *freedom* means the general, *liberty* the specific. We say, the slave was restored te freedom; and we speak of the liberty of the press, of civil liberty. »

V. Francis Lieber. *On civil liberty and self-goverment.* Terza edizione americana, Filadelphia 1877, Cap. III, pag. 37, in nota.

Inteso il progresso delle pubbliche libertà nel senso della crescente partecipazione al voto, non procederà poi naturalmente quel progresso e non sarà però esente da reazioni e da disordini se non a queste due condizioni: Che lo studio della maturità della riforma sia fatto guardando gl' indizii nuovi che appariscano di maturità e di consapevolezza in nuovi strati; e che la più larga partecipazione al voto sia *specificata*, cioè che, oltre che al voto politico, si guardi anche insieme alla possibilità o maturità dello svolgimento dell'elettorato nelle altre funzioni organiche dello Stato. E ciò perchè gl' interessi sussistono in realtà e diventano ben consapevoli solo *specificatamente*, cioè ad uno ad uno.

Il lettore comprenderà agevolmente da questo che diciamo come a noi non sembrino liberali intelligenti quelli che si limitano a chiedere come progresso precipuo l'allargamento del voto pur che sia, e quasi guarentigia che implichi ogni altra libertà. Da altra parte, come sette anni fa abbiamo qui scritto, prima che la legge l'avesse concesso, che nel campo politico ci sembrava l'Italia matura per un allargamento del voto, condizionato alla consapevolezza ed all' interesse bene appariscenti e sentiti da un nuovo strato sociale, scrivemmo pure che molto più legittima ci sarebbe parsa una varia e larga partecipazione del popolo al voto in altri campi. Appunto perchè, specificandola, torna più agevole misurare la competenza dei cittadini nelle speciali funzioni d' uno Stato moderno; il quale non si può ormai concepire da nessuna colta persona se non come un organismo complesso.[1]

Invero il semplice allargamento del voto politico non è rimedio a nulla. Fu detto, per esempio, che il suffragio uni-

[1] « La società ora si trova nelle nazioni civili in uno stato di transizione, ove in generale la libertà è intesa come un arbitrio soggettivo, come un agire a piacere contenuto soltanto dai limiti del dritto; e solo da quegli più civili è intesa nel senso d' una libertà razionale. Ma la veduta s' allarga sempre più universalmente. In modo che la libertà non è più semplice arbitrio, nè fine per sè, ma il più nobile strumento al compimento de' fini umano-sociali; e con ciò riceve il suo indirizzo, il suo limite e il suo valore. »

V. E. Ahrens. *Dottrina generale dello Stato.* Tradotta da P. del Giudice. Napoli 1866, pag. 119.

versale, se è precedente all'educazione del popolo ed alla creazione d'organismi sociali atti a rilevare nella coscienza di ciascuno ciò che v'ha di comune negli interessi, non produrrà che la rappresentanza d'un patronato a più gradi, su individui di cui i più non sentiranno che la propria debolezza; e farà capo naturalmente al cesarismo e alla dittatura del patrono dei padroni di ciascuno.[1] Ora la impossibilità, in Italia, dell'efficacia d'una dittatura siffatta ci darebbe invece accresciuto il disagio che si deplora; ed a cui non si rimedia con i pareggiamenti innaturali: ma con lo svolgimento degli organismi naturali, nei quali soltanto la *libertà* può conciliarsi con la *capacità*, ed il *voto* con l'*interesse*, chiaramente sentiti ed espressi nella designazione dell'eletto.

Se oggi in Italia si ricerchi con cura, e senza preoccupazione d'apostolati politici, il sentimento del popolo intorno alla libertà, si scoprirà subito che questo desidera un indirizzo prossimo al suddetto; e che i suoi desiderati più consueti in fatto di libertà non si riferiscono alla partecipazione universa e sommaria al voto politico. S'affida invece spessissimo nel Mezzodì in queste votazioni ai sindaci od a' capiparte, che empiscono i verbali in assenza e per mandato del volgo degli elettori. E nel Settentrione spessissimo è quasi impossibile far votare quello senza pagargli il biroccio e lo scotto all'osteria.

La verità, in sostanza, è questa, che il popolo desidera più che ogni altro, ed avrebbe sopra tutto caro un Governo che impedisse e limitasse ciò che il ceto governante vuol sempre più libero ed autonomo (per esempio il dritto nei comuni e provincie ora sconfinato sulle tasse locali, e quello

[1] È l'opinione del già citato Lieber statista, repubblicano, e non avverso nel suo paese (poichè questo è ordinato organicamente) al suffragio universale: « Può dirsi acconciamente che il suffragio universale privo di instituzioni, trasporti l'intero potere del popolo e la sua sovranità, inesausta sorgente di ogni altro potere, in mano del governo; e può così confondere terribilmente la sovranità sua col potere assoluto, l'assolutismo con la libertà. »

E poco innanzi « Nulla davvero è più direttamente opposto al vero auto-governo, quanto un inorganico suffragio universale diffuso su di un gran paese. »

V. Lieber., Op. cit. pag. 355, 357.

anche sconfinato de' comuni di far regolamenti locali d'ogni sorta). Ed invece il ceto che governa, al contrario, desidera la *libertà*, e, come vedremo il *discentramento*, nel senso di allargare mercè il volgo, la sua azione ne' comuni, nelle provincie, e, per via dell'ingerenze parte legittime e parte illegittime de' deputati, anche nello Stato. Ciò che nuoce a chi è sotto (per esempio l'arbitrio delle ammonizioni senza giudizio pubblico diventato legge in Italia), non è avvertito da chi è di sopra. In fondo poi ciò che importa più al volgo dei due ceti, il senso vero in cui tutti e due intendono la libertà spicciola, la libertà d'uso quotidiano, lasciando stare quella di gala, la politica, è la diminuzione della responsabilità personale. Effetto questo dell'eccessiva coscienza individua italiana, e della novità dello Stato nazionale. Ma, chiedendosi tutte le libertà vagamente, e nessun limite nuovo alla licenza individuale, si rende impossibile la guarentigia d'ogni libertà nuova o vecchia, e si confonde ogni cosa.[1]

Ciò spiega come, anche fuori il campo politico puro, in

[1] « Noi siamo stati giovani, parecchi di voi siete giovani di anni; ma voi e noi, forse siamo più giovani di spirito che non occorra. Noi ci siamo contentati sinora di una quantità di frasi che avevano in sè una verità, ma non l'avevano tutta quanta. Noi ci siamo lusingati che la parola *libertà*, aggiunta a qualunque altra, basti, a creare di per sè sola un ordine nella serie dei fenomeni sociali, cui si applica; degl' interessi sociali, cui si riferiva *(benissimo)*. Comodo ma non vero! »

« Libertà di lavoro, e basta; libertà di commercio, e basta; libertà d'insegnamento, e basta; libertà di scuola, e basta *(bravo)*. »

« Ebbene queste parole sono adatte a distruggere, ma non sono sufficienti a riedificare. »

« L'arte dell'uomo di Stato non consiste nell'enunciazione di queste sentenze generali ed astratte. L'arte, la scienza sua, se mi è permesso il paragone poco riverente, non è diversa, da quella di Dio nella creazione del mondo. La creazione del mondo fu l'applicazione, o, se vi piace, l'invenzione del limite. Col limite ed in questo la creatura nasce e vive. Ebbene, è anche col limite e nel limite che l'efficacia di cotesti principii generali nasce e si realizza. Il limite gli attaglia alle diverse circostanze delle cose e delle società. Chi crede di poterne fare a meno, ed esclama, che la libertà, rimedio a sè stessa, è come la lancia di Achille che piagava e sanava, dice il falso, quanto è falso che questa lancia ci fosse *(benissimo, applausi)*. »

V. Discorso pronunciato dall'on. Bonghi nell'*Associazione costituzionale* di Napoli il 22 dicembre 1878.

Italia oggi s' abusi quella parola: e spiega la difficoltà di concedere ciò che questa parola *libertà* richiede qui piú popolarmente e comunemente. Perciocchè non si potrebbe in Italia né altrove consentire ogni sfogo per legge ad un ceto o individuo, senza oppressione dell' altro. Onde praticamente si risolve la contraddizione col concedere più a chi più si faccia vivo.

E tuttavia queste aspirazioni opposte e contradditorie di libertà, individuali più che politiche, potrebbero essere in gran parte conciliate, integrate ed anche soddisfatte, e con vantaggio dell' autorità dello Stato, se da ciascuna si cavasse fuori ciò che v' ha di giusto, e se ne andasse rendendo possibile la soddisfazione, mediante una legislazione minuta, studiosa de' fatti e tenera de' limiti e della pratica del dritto, più che della sua astrazione; mediante, dirò, il rinascere dell' attitudine legislativa pratica dei nostri antichi. Il popolo chiede vagamente *libertà* quasi sempre quando vede che gli difetta la *giustizia*, o questa è troppo alta o troppo costosa e fastidiosa per lui. Se avesse la giustizia ed il giudice più pronto, più benigno, più intendente del suo bisogno, userebbe meno quell' altra parola, ovvero la userebbe specificata chiedendo *questa o quella libertà*, e solo dal punto e sino al punto che essa gli parrebbe desiderabile e giusta. La *giustizia*, accostandosi a lui, gli renderebbe un giorno possibile il distinguere la licenza dalla *libertà;* concetto che in fondo rappresenta quello che ora sopra tutto gli manca, quello del *limite* e della *responsabilità.* [1]

In un certo senso si può dire che la *libertà* spicciola e pratica sia maggiore in Italia che nella più parte dei paesi dell' Europa civile; maggiore nell' Italia meridionale che nel

[1] Per dare un esempio della scioperatezza italiana e della serietà d' altri paesi nell' intendere il diritto e la responsabilità, noterò che nello stesso novembre 1888 in cui fu presentato a nome dell' Imperatore al *Reichstag* tedesco un progetto per l' assicurazione *obbligatoria* degli operai contro l' invalidità e la vecchiaia, mediante contributo uguale *obbligatorio* degli operai stessi, dei padroni e dello Stato, per terzi, in Italia nella discussione della legge di pubblica sicurezza era inserito senz' altro il dritto nuovo di tutti gl' inabili al lavoro senza parenti, d' essere sostentati dal comune, dalle confraternite o dallo Stato.

rimanente, e questo in ragione inversa di ciò che si dice civiltà; a quel modo che si potrebbero dir più liberi i fanciulli in una famiglia disordinata, di quello che siano in una dove le ore e le occupazioni siano regolate, del pari che gli svaghi.

Per esempio c'è una legge da più anni che obbliga i genitori a mandare i figli a scuola, nei comuni dove ce ne siano sufficienti; e, poichè la pena comminata si sa che mai non s'è attuata, è duopo concludere che, quanto all'efficacia delle sanzioni, la legge non è eseguita; ed i padri di famiglia italiani conservano ancora in ciò praticamente la loro *libertà*. Così è probabile che ora qui ecciterebbe il pubblico sdegno una legge, come quella d'alcuni cantoni svizzeri, che punisce i giovanetti che fumano in pubblico, o come la inglese che impone una tassa pe' poveri, e vieta, dopo ciò, l'accattare; il che pure non si riesce a vietare altrimenti in Italia. Gli accattoni, i padri di famiglia svogliati, e i giovanetti fumatori son più *liberi*, nel senso suddetto, in Italia che nella libera Svizzera e nella libera Inghilterra. E qui il limite, se sancito efficacemente, di siffatte licenze, sarebbe parso pedanteria ed oppressione insopportabile anche sotto i governi assoluti precedenti. Così fummo, pare, gli ultimi in Europa a guarentire gli operai dalla malsania delle fabbriche, i fanciulli dal lavoro precoce; ed a molti questa inferiorità sarà parsa un pregio, una caratteristica liberale della nostra legislazione. Si può anche vedere del resto che, quando queste leggi si son fatte qui, esse hanno difettato e difettano tuttora nelle sanzioni efficaci.

In ogni caso non si procederà con senno in questo lavoro della limitazione della licenza volgare se non istudiando il male *di giù in su* attentamente; e così, senza offendere, provvedendo alla difesa dell'individuo contro sè stesso e contro gli altri. La resistenza dei lamenti e dei sofismi tuttavia sarà lunga: e si vedrà che, a riporre in carreggiata dopo tanti secoli di licenza gl'individui italiani, parrà loro esser tratti in un regresso, e perdere una parte di verace e schietta libertà.

Oggi i *radicali* italiani, guardando sopra tutto alla *li-*

bertà di gala, non si curano di condirla e farla viva e pratica con la *giustizia;* i *liberisti* vorrebbero anche più disciolti che ora non siano gl' individui dallo Stato, da che l' ignoranza loro dello svolgimento progressivo degli organismi intermedii fa vedere in quei due termini un contrapposto; e gli *autoritarii* presumono congiunti, nella designazione dei rimedii, il massimo potere sociale colla massima attitudine a provvedere. Ma essi son tutti d' accordo nel metodo, perchè son tutti *dottrinarii;* diversi soltanto rispetto agli ideali ed a' mezzi, perchè tutti considerano *di su in giù* l' attuazione de' loro ideali.

Invece noi diciamo che, se nella ricerca delle attitudini che indicano la maturità d' un ceto o d' un organismo sociale a costituirsi autonomo ed a conseguire specificata nel giro della propria competenza il dritto al suffragio, siffatto processo dev' essere guardato e giudicato ponendosene fuori, e solo perciò *dall' alto in basso*; d' altra parte, nella ricerca dei limiti mediante i quali la giustizia dee ravvivare, determinandole, le libertà, giova procedere nello studio *di giù in su,* praticamente, e provvedendo per legge secondo i casi. « Il popolo, scrisse il Cuoco,[1] vede i fatti ed abusa dei principii. »

« Filangeri accusa i romani di uno smodato amore di particolarizzare, che essi mostrano in tutte le loro leggi; e non si avvede che su di esso era fondata la loro libertà. La costituzione romana era sensibile, viva, parlante. Un romano si avvedeva di ogni infrazione dei suoi dritti, come un inglese si avvede delle infrazioni della gran Carta. Invece di questa, immagina per poco che gl' inglesi avessero avuta la Dichiarazione de' dritti dell' uomo e del cittadino; essi allora non avrebbero avuta la bussola che loro ha servito di guida in tutte le loro rivoluzioni. » Riassumiamo ora le precedenti osservazioni sul primo de' proposti rimedii, la *libertà.*

1.° Abbiamo veduto come la *libertà,* nel senso volgare e dottrinario italiano, non può avere contenuto efficace a curare il disagio presente della naziono. Attuata logicamente

[1] V. *Saggio storico,* Milano 1806; appendice, pag. XXXV.

siffatta libertà, cioè attenuando, secondo l'istinto volgare, l'azione dello Stato, a fronte della generale e indefinita licenza irresponsabile degli individui, (e, praticamente, della licenza del ceto più forte rispetto a quelli inferiori) siffatta libertà produrrebbe ciò che in qualunque organo sarebbe il prodotto della dissoluzione dei suoi atomi, lo scompiglio, la morte e la putrefazione. E di ciò qualche segno, qualche aura è già apparsa nel corpo politico italiano.

2.° Intesa invece la estensione della libertà nel senso di una giusta e progressiva partecipazione all'elettorato dei ceti finora esclusi, certo il suggerimento può avere efficacia come rimedio; purchè non si dimentichi che lo Stato dee essere un organismo complesso. E però, se in Italia gli organi suoi per la sua novità non sono svolti tutti, la estensione della partecipazione del popolo alla cosa pubblica, pel voto, deve procedere in modo che ogni onda vivificatrice di sangue nuovo venga a promuovere lo svolgimento degli organi e delle funzioni che maturano, e non venga a rimescolarli e lasciarli confusi. Perciò è necessario che si estenda l'elettorato esaminando caso per caso, ceto per ceto, funzione per funzione, se nei desiderosi di fruirne, o nei presunti tali vi siano l'*interesse* e la *consapevolezza* di quella funzione sociale per la quale il voto si possa concedere. E così è che, in questo senso, giova meglio usar la parola in plurale, discorrere *delle* libertà, specificando e adattando questi rimedii, queste novelle onde di vitalità, in un corpo che già ritrova o insufficienti o consunti gli scarsi organi suoi, acconciati a funzioni diversissime, i soli Stato, Comune e Provincia. Però il criterio della maturità di siffatte nuove partecipazioni al suffragio deve naturalmente essere usato *di su in giù*, ricercando, di fuori e dall'alto nel popolo siffatte maturità. Queste attitudini insomma possono rettamente essere riconosciute reali, non già secondo che sia più o meno vagamente espresso il desiderio del voto; ma secondo che, a chi lo consideri, apparirà già nata la coscienza della responsabilità e del dritto, caso per caso, nei singoli ceti e per le singole funzioni sociali. Anzi si può dire che vere carat-

teristiche di siffatta maturità siano la specificazione espressa nel desiderio, e il riconoscimento di essa.

3.° In terzo luogo abbiamo veduto come, nella condizione presente dell'opinione popolare, sotto il desiderio apparente d'una *libertà* sconfinata, e contraddittoria necessariamente, appunto perchè sconfinata, si può scoprire agevolmente un effettivo bisogno crescente nei ceti meno loquaci; il desiderio ed il bisogno urgente d'una più pronta, più prossima, più definita e particolareggiata *giustizia*. Il che implica che, mediante uno studio minuto da farsi, *di basso in alto*, delle nostre effettive condizioni sociali, si può trovare il rimedio più prontamente fruttifero del disagio presente, nello svolgersi dell'intervento dello Stato, pel suo officio di giudice e di difensore. Ed intanto, si può dire che oggi in Italia, in fondo a tutto le proposte più volgari delle riforme dette *liberali* (politiche e amministrative) vi sia l'inclinazione ad una maggior licenza dei ceti, sette od individui che premono, e scarseggi la ricerca delle guarentigie pratiche della giustizia viva, a difesa dei ceti e degl'individui che sogliono esser premuti e sopraffatti.

III. Il secondo rimedio, comunemente affermato, sebbene sinora ben poco chiarito alle menti degli italiani, è quello che dovrebbe essere contenuto in una parola recente in Italia, e che pure si dice esprimere un bisogno connaturato a questa nazione, il *dicentramento*. Vedremo qui il più brevemente che si potrà, qual contenuto effettivo possa avere oggi in Italia siffatta parola, la quale ci pare che, nei termini in cui suol esser posto il problema, cioè tra i soli *meccanismi presenti* delle funzioni sociali, non è capace di significato fecondo. Ed invero non può parere che lo sia, se non a chi guardi, volta per volta, un solo dei lati del problema, un solo dei difetti del gran congegno. Il quale, se si voglia ridotto a tre elementi meccanici, Stato, Provincia e Comune, non può essere smosso da un canto, senza fare rilievo e sproporzione maggiore dall'altro. Una prova che quella parola *dicentramento* non ha nessun contenuto organico nel pensiero di quelli che più ne usano ed abusano,

e non è atta a generare una fede efficace, e non può svolgersi in un migliore ordinamento amministrativo del nostro paese, si può vedere da un fatto accaduto nel giugno del 1880. Allora i presunti dicentratori di Sinistra e di Centro della Camera italiana approvarono l'atto d'un ministero, che, per farsi alcuni clienti, avea riformato di suo capo lo statuto del maggiore e migliore instituto di economia popolare che abbia l'Italia, la Cassa di risparmio di Milano; accrescendovi, con un decreto, il numero dei rappresentanti governativi, e così l'ingerenza e responsabilità del Governo, senza consultare alcuno degli interessati: e violando la legge, come parve al Consiglio di Stato e alla Corte dei conti. Or si trattava di violare in quel caso l'esemplare più segnalato forse di dicentramento instituzionale che fosse da sessanta anni in Italia;[1] e da ciò non si ritenne nessuno di coloro che sancirono il sopruso col voto.

Da questa contraddizione tra la parola abusata e ciò che essa esprime davvero è bene pigliar le mosse per dir qualche cosa di questa disputa italiana, che dura dal 1861, intorno al dicentramento: e che diremmo una logomachia, se non fosse in essa l'apparenza superficiale del fatto importante che l'opinione pubblica crede che lo Stato nuovo non abbia ancora un definitivo assetto amministrativo. C'è poi il volgo politico della regione lombarda, che, essendo il più immaturo di tutti i volghi italiani a comprendere le condizioni e le necessità d'un grande Stato, è in fondo vagheggiatore d'un federalismo di province e di comuni italiani, che tanto piú mostra desiderare quanto meno riesce a far comprendere quale forma dovrebbe avere.

La ricerca di quell'assetto cominciò col tentativo fatto dal Minghetti nel 1861, e non riuscito, di sostituire in parte alle cadute autonomie politiche, autonomie ed amministrazioni regionali: e continuò con una serie di pubblicazioni, le piú delle quali per verità poco o nulla riescono a consigliare

[1] Era l'opinione del Jacini rispetto a quell'instituto. V. *I Conservatori e l'evoluzione dei partiti politici in Italia,* per Stefano Jacini, Milano 1879, pag. 128. Il Sella e la scarsa destra furono i soli a votare allora nella Camera contro questa riforma autoritaria.

che non riguardi i contatti tra i varii membri dei meccanismi amministrativi esistenti, elettivi o no, e il modo d'agevolarli. Il Manfrin ed il Tenerelli, tra i più noti, avvertirono tuttavia, scrivendc di ciò, che il più importante è guarentir la libertà dell'individuo rispetto ai congegni presenti amministrativi. Il Torraca [1] andò un pò più a fondo, rilevando in più luoghi il bisogno di guarentire meglio la responsabilità degli amministratori. Ma non è facile da tutti questi studii rilevare molta proporzione d'efficacia tra i rimedi in essi accennati e il disagio amministrativo e sociale di che noi abbiamo svolti gl'indizii sì gravi nei capitoli precedenti. I più tra questi autori invero non istudiarono che un diverso assetto o il gioco più scorrevole dei congegni esistenti. Vedremo appresso, a suo luogo, le opinioni dello Spaventa, del Baer e del Iacini,

È necessario, forse in Italia più che altrove, chiarir molto la vanità d'una parola o d'una frase politica, prima che possa attecchirne un'altra. La moda della parola *dicentramento* finirà, credo, solo quando il paese avrà inteso che l'ordinamento suo naturale, a cui in questi anni non s'è potuto attendere per difetto di ricerche, di pazienza, e di tempo, non può essere un ordinamento meccanico; ma, come quello di qualunque cosa viva, deve essere organico, e conformato alla natura bene intesa di questo popolo. E questo popolo però deve essere anzi tutto disimpacciato di quelli che sono congegni artificiali; e di quel che dal 1860 o anche prima, è stato sovrapposto ai suoi organismi e alle sue funzioni naturali. Così infatti, e tentando appunto mediante lo studio dal vero di sgombrar questa via, avevamo accennato il 1882 all'urgenza dell'abbattere quella istituzione oppressiva ed inefficace di bene, in una parte ogni dí maggiore delle provincie italiane, che sono le Deputazioni provinciali; anche prima che il 1888 sia stata votata la legge che, privandole dell'officio di tutrici, scema la loro autorità. Così noi abbiam veduta e ritratta quella congestione e quella impotenza nel bene, a cui, per eccesso di officii ed insufficienza di capacità complesse e proporzionate ad offici troppo complessi, son ridotte in Italia le amministrazioni

[1] Nel libro citato *Politica e Morale, passim.*

autonome municipali [1]. Gloria storica precipua questa d'Italia, secondo i dottrinarii ignoranti di storia e più dell'Italia reale, ma pur troppo oggi vergogna speciale italiana; chè qui soltanto i principali comuni sono su per giù avviati al fallimento, ed i minori e le province terribilmente impacciati tra gl'impegni svariati ed eccessivi e l'impotenza pratica e le oppressioni delle amministrazioni locali. [2]

[1] « Un assurdo pregiudizio consiste nel supporre (così scriveano il 2 marzo 1878 da Collinas in Sardegna al *Pungolo* di Napoli) che le popolazioni a niente altro aspirano che all'indipendenza delle proprie rappresentanze. Invece esse non aspirano che ad essere sottratte agli arbitrii di chichessia. L'amministrazione delle Province e dei comuni non avvantaggiò certo da che fu tolto alle Prefetture il potere discrezionale di che godevano un tempo. Prima della pretesa emancipazione non era solo al numero dei voti ed alle formalità che si badava, ma anche alla convenienza delle deliberazioni.... Ora, se anco una deliberazione sia stata presa in seconda convocazione da tre soli consiglieri, purchè si sieno osservate le formalità, e non sia contraria alla legge, il Prefetto se ne lava le mani.... Risoluzioni che compromettono per anni ed anni l'avvenire dei Comuni, non sono spesso che atti i più arbitrarii e impopolari delle *combriccole che formano la maggioranza delle rappresentanze comunali*.

Si noti che questo corrispondente, di schietta Sinistra, scriveva ad un giornale dello stesso colore.

[2] Questo disordine è in parte avvertito anche dal Jacini, gran fautore di quel *discentramento*, dove scrive: « ci sembra che i comuni piccoli hanno troppe attribuzioni, e che sia stato un errore quello della legge vigente di parificarli ai grandi. » E poco dopo « la maggior parte delle attuali province, scarseggia troppo di mezzi e di personale per assumere incombenze molto più estese di quelle che oggi disimpegna. Le regioni invece posseggono siffatti requisiti. » Indi egli propugna il discentramento regionale di cui diremo qualche cosa più innanzi. Ma questo è già chiaro, che l'autore non osserva che, se cresce la competenza possibile degli amministratori, dai comuni piccoli ai grandi, e da questi alle province e crescerebbe forse nelle regioni, le attribuzioni crescono del pari, e più crescerebbero col discentramento ch'egli propone. Comprende che la competenza dee esser correlativa alle attribuzioni; ma dimentica che se crescono entrambe del pari, il disordine presente (ch'è altrove molto maggiore di quel ch'egli immaginava argomentando dalla sua Lombardia) per lo meno non iscemerebbe, con qualunque discentramento avesse per misura un mero limite topografico.

Ivi lo stesso Iacini citava, appunto pochi mesi prima che fosse violata da un sopruso governativo, la Cassa di risparmio di Milano, ad esempio che non sia irragionevole in Italia e « possa divenir possibile un giorno » il *discentramento* che egli ed altri chiamano *institusionale*, il quale si può meglio dire ordinamento organico della vita locale della nazione, e può contrapporsi

Ecco che ora, nel gennaio 1889 alla vigilia dell' esecuzione della nuova legge che raddoppia gli elettori amministrativi, fa elettivo il sindaco in molti comuni e scema ancora l'autorità del prefetto, nove decimi dei padri di famiglia di Milano rispondono ad una richiesta del comune, affermando di volere l' istruzione religiosa pei loro figli nelle scuole comunali, nel punto stesso che quel Consolato operaio, che pare diventato arbitro di quella città, afferma nel suo programma per le future elezioni amministrative pubblicato il 24 gennaio voler la riforma dell' istruzione primaria, sottraendola ad ogni servitú religiosa. Or se questo concetto vinca colà nelle elezioni, e il prefetto non vi potrà nulla contro a difesa della gran maggioranza dei padri di famiglia, ed il sillabo dei dicentratori prescrive che il consiglio del comune dentro questo deve essere competente ad ogni cosa, che efficacia organica e buona si potrà dire che avra avuto cotesto dicentramento meccanico e brutale nella capitale dei dicentratori d' Italia?

È un fatto notabile che nel 1889 si ragiona di dicentramento molto meno che non si fosse fatto sino al 1876. Una fermata è evidente; e si può anche osservare che, mentre le leggi ora votate per attuare questo dicentramento non sono state redatte con tanta spensieratezza come si annunziava tra il 76 e l' 82, nel fatto il partito che dopo il 76 ci governò dimostrò minore riserbo dal predecessore in tutto ciò che potesse mantenere in mano sua le influenze locali.

Una via larga sarebbe aperta in un' altra maniera di dicentramento territoriale, in quello delle funzioni amministrative del Governo; dandosi alle autorità governative locali maggiori facoltà nelle loro risoluzioni. Anche in ciò c' è contraddizione tra quella democrazia che chiede questo ch' è il più agevole tra' dicentramenti, e quella dottrinale, che, perchè un suo ministero si trova avère la maggio-

al meccanico dicentramento territoriale. Pure, mentre non prevedeva quella violenza del partito di Sinistra, egli già osservava, in novembre del 1879, che « la Sinistra; ottenuta la vittoria non ha dicentrato nulla, e non ha più nemmeno parlato se non vaporosamente, di questo assunto ». V. op. cit. pag. 128 e 129, e 138.

ranza nella Camera è lieta di concedergli, e spesso ad uso della maggioranza stessa, il massimo arbitrio nell'amministrazione. Di questa maniera di dicentramento diremo qualcosa appresso specialmente a proposito della giustizia amministrativa. Notiamo qui solo che, per attuare con effetti utili siffatto dicentramento dalle funzioni amministrative del Governo è necessario accrescere l'autorità e l'indipendenza dei funzionarii mediante Segretarii di Stato inamovibili al centro, e consigli amministrativi saldamente costituiti nelle province, attorno al prefetto e all'intendente di finanza. Ma può sperarsi ciò finchè sarà più comodo a' certi deputati il poter influire su tutto e per tutto ciò che tocca i loro collegi, senza muoversi dalla capitale? La legge sulla riforma delle attribuzioni ministeriali, e quella che ha creata una Commissione speciale, in parte governativa,[1] al posto della Deputazione presente, sono indizii buoni in questa via, ma non più che indizii; e si devono al senno pratico dell'on. Depretis.

Vengo a dire qualche cosa su quel *dicentramento* che non è stato ancora sperimentato trai nostri congegni amministrativi, e fu proposto da uno statista italiano di molta indipendenza di animo; il dicentramento per via ed a pro delle *regioni*. Con che tuttavia non si esce ancora da quella maniera di dicentramenti che possono dirsi *meccanici e territoriali*.

IV. Il dicentramento per regioni sarebbe stato forse obliato, dopo la prima proposta del Minghetti del 1861, se questa non fosse stata rinfrescata dopo diciotto anni dal Iacini, che vi tornò su con calore, nel suo opuscolo più recente e già citato.[2] L'autore consigliò questo dicentramento regionale in due modi, nell'ordinamento dell'amministrazione governativa, ed in quello della rappresentanza degli interessi locali. Egli crede che *ogni dicentramento che non sia istituzionale non ha serietà in Italia se non è regionale.*[3] Egli afferma che « oggi comune e provincia hanno

[1] V. art. 64 della legge 30 dic. 1880.
[2] V. *I Conservatori* ecc., pag. 124 a 141.
[3] Id. ivi pag. 138.

autonomia quanto occorre, ed hanno tante attribuzioni quante essi sono in grado di sopportare colle forze intellettuali ed economiche di cui dispongono ».[1] Ed egli crede pure che « per ragioni d'economia e nell'interesse della buona amministrazione, gli organi del potere centrale distaccati dalla capitale allo scopo di poter funzionare localmente dovrebbero essere principalmente regionali ».[2]

Sul dicentramento dell'amministrazioae governativa il Jacini dà alcuni utili consigli suoi e d'altri. Vorrebbe per esempio che al controllo preventivo sui mandati fosse sostituito il consuntivo, e così, conforme ad una proposta dell'Allievi, si potrebbe, ripartendo dal centro il bilancio delle spese per regioni, risparmiar molto giro di carte o di persone: che fossero accresciuti il potere e la responsabilità degli offici amministrativi locali; e che un'autorità estraparlamentare ed inamovibile sorvegliando la posizione ed i tramutamenti degli impiegati spegnesse intanto i fomiti del regionalismo politico.

Questi suggerimenti sono senza dubbio buoni, e concordano con ciò che abbiamo detto poco più su, a proposito della giustizia nell'amministrazione, che si desidera più prossima e più viva; sebben sia chiaro che essi non gioverebbero che ad una sola parte della nazione, al ceto che può ricevere offici e pagamenti dal governo. Sarebbe una riforma, direbbe un socialista, per comodo quasi unicamente della borghesia. E confessiamo che non ci parrebbe facile l'impedire un accrescimento d'influenza delle clientele locali, se fosse attuata da sola questa forma di dicentramento. Non si può dimenticare che le clientele non sono figliuole dell'accentramento, ma della natura italiana,[3] dovunque essa resti

[1] V. op. cit., pag. 138. L'aumento de' debiti de' comuni di 50 milioni per anno, notato dal Sella nel suo discorso di Napoli degli 8 gennaio 1880, le strettezze economiche di molte provincie e di moltissimi comuni, le clientele che fan capo alle province, e l'infeudamento che in più luoghi accade degli offici provinciali e comunali mostrano sbagliata questa affermazione dell'autore.

[2] Pag. 134.

[3] Che le clientele siano *tradizione dell'antichissima Italia* l'avea dichiarato del resto dianzi lo stesso autore. V. ivi pag. 71, sebbene egli non ne vegga il legame con il nativo individualismo italiano.

disciolta da organismi collettivi; e che l'accentramento presente, in molti casi, toglie e non aggiunge forza ad esse, per la lunga via a cui le minime e però più fastidiose clientele locali sono costrette ora per esercitare la loro illegittima efficacia.

Quanto all'altra forma del dicentramento, quella a pro di rappresentanze regionali elettive, l'autore crede che molti interessi riguardanti i lavori pubblici, l'istruzione pubblica, il commercio, l'industria, la selvicoltura, le miniere, la navigazione, che ora sono amministrati dal Governo sotto la revisione del Parlamento, potrebbero trovare mezzi ed attitudini amministrative per provvedervi, in centri regionali; per via di delegazioni inviate dalle Deputazioni provinciali per deliberare sulle spese comuni; salva l'approvazione dei rispettivi Consigli provinciali. L'autore, considerando che anche le province del Mezzogiorno ormai dovessero essere soddisfatte delle leggi che provvidero ai lavori loro necessarii, credea che, d'ora innanzi, salva qualche eccezione a cui dovrebbe provvedere il Parlamento, alla più parte delle spese locali potrebbero provvedere i comuni, le province e le regioni con mezzi proprii. Il che egli immagina poi che torrebbe di mezzo i deputati sollecitatori, i riguardi regionali nella formazione dei ministeri, e le indecorose compiacenze verso interessi che non sono quelli della nazione.

Non senza ragione abbiam fatta precedere all'esposizione del nostro concetto sull'indirizzo del Governo e dell'amministrazione in Italia una ricerca di quel che l'Italia sia ora, nei suoi individui e ne' congegni amministrativi, nei capitoli precedenti. Il lettore che ci abbia seguiti in questi potrebbe rispondere esso, coi soli fatti da noi raccolti, alle immaginazioni del Jacini, a proposito dell'effetto probabile amministrativo delle sue *delegazioni regionali.* Potrebbe rispondergli che licei e ginnasii governativi andrebbero in fondo in mezza Italia prontamente, per infelici e partigiane elezioni d'insegnanti, se l'istruzione secondaria diventasse regionale. Che se, come vedemmo, il regime delle acque potabili, delle selve e degli argini è un problema remoto e quasi intatto nel Mezzodì, se la rovina dei boschi crebbe già rapida col

nuovo governo (onde apparisce la malaria in regioni già immuni, come le valli della Terra di Lavoro), certo si nuderebbe forse in pochi anni quasi ogni monte in mezza Italia, e si diffonderebbe la malaria in molti altri luoghi, se si commettesse il sopravvegliarvi ad amministrazioni elettive regionali. Ed infine, pe' porti, certamente qui abbonderebbe la spesa vana, colà la trascuraggine, secondo l'efficacia dei gruppi e delle rappresentanze regionali. Il concetto del Jacini, si vede, non esce dal meccanico; solo ei vorrebbe aggiunta, alle presenti un'altra ruota; non un parlamentino regionale, ei dichiara, ma un consesso di delegati delle Deputazioni provinciali. Or mai non parve più lucida, si può dire, che da questo esempio, la vanità di qualunque proposta di riordinamehto amministrativo italiano che non esca dalle forme meccaniche. La nuova ruota porterebbe solo novelli attriti. Chi ha letto ciò che abbiamo rilevato dianzi della efficacia maligna che ha avuto il prepotere quasi feudale della più parte delle amministrazioni municipali e provinciali nel Mezzodì, intenderà subito che l'accrescervi l'autorità di quelle rappresentanze amministrative, precipuo strumento delle clientele meridionali, e il farne irraggiar le influenze da un centro comune a più di esse, allargherebbe ed accrescerebbe le presenti clientele nell'amministrazione, e spegnerebbe gran parte del poco che sussiste di efficace libertà locale nel Mezzogiorno. Come già ora quelle clientele perpetuano le loro influenze colla revisione loro commessa delle liste amministrative,[1] e col pieno arbitrio su' lavori pubblici provinciali; allora, per giunta, pel liceo o per le selve, per le vie interprovinciali o pe' porti, in moltissimi casi sparirebbero la giustizia e l'indipendenza, serbate fin qui dai funzionari dello Stato. E si estenderebbe quella peste, che già uccide la libertà ora quasi ovunque dove tocca, la peste delle grandi clientele politicanti.

Del resto basta vedere il caso d'una regione meridionale molto civile, la Puglia, che manca d'acqua potabile, e che da

[1] Questo arbitrio è stato in parte corretto dalla nuova legge del 30 dic. 1888, che deferisce alla Giunta provinciale amministrativa la revisione delle liste elettorali.

più anni che s'è dimostrato che non la può avere che dalle sorgenti del Sele, discute e procrastina discorde su questo punto capitale della salute pubblica, (e il Governo lascia discutere e procrastinare per rispetto alle autonomie locali) per capire che cosa sarebbe nel Mezzodì il dicentramento regionale, anzi qual danno già ci abbia arrecata l'autonomia amministrativa secondo le leggi presenti.

V. I nostri lettori avranno inteso come per noi il problema politico ed amministrativo italiano sia insolubile col solo riguardo meccanico, comunque si scambino e s'aggiungano roteggi. Invece ogni *dicentramento* fruttuoso deve esser fatto (se si vuol tuttora usare cotesta parola che ci sembra rigettata dall'indirizzo organico d'ogni scienza moderna) non già *a prò*, ma *togliendo dal* Governo, *dal* Comune, *dalla* Provincia; ed a pro di due categorie di organismi miranti a due scopi capitali.

E questi scopi sono 1.° *Giustizia amministrativa, sotto le due forme possibili di giudici indipendenti dal flutto elettorale, e di controlli preventivi delle ingiustizie amministrative ed elettorali; come duplice guarentigia del diritto degli individui e della loro libertà:*

2.° *Instituzioni organiche, specificate nell'origine e nelle funzioni, limitate dai fini loro presenti più che da territorio, come guarentigie naturali della vitalità collettiva, e così della conservazione sociale,*

Ciò che più importa insomma è, da una parte che la giustizia, fatta viva ed onnipresente, difenda i più deboli ed educhi il senso dal diritto di ciascuno tra questi disciolti individui italiani: e dall'altra che appaia e pigli forma nel paese una serie di vere *instituzioni* atte a svolgere nello Stato gli organismi via via maturati alle loro funzioni. Onde negl'individui chiamati a parteciparvi con competenza si svolgano spontanei l'abito e il senso della cooperazione; e diventi geniale ed amata la vita pubblica. Il che può accadere soltanto col fare che essa acquisti caratteri e fisonomie specificate; così che poi all'elettore bastino, per ciascuno

organismo, la capacità di lui e l'interesse a ben consigliarlo del voto.

Lo Spaventa notò con grande acume nel suo discorso di Bergamo del 1880 che il Governo parlamentare in Inghilterra potè lasciar dipendere, e solo nell'ultimo secolo, dai partiti successivi l'indirizzo dello Stato, senza pericolo pel carattere nazionale, perchè molto prima di diventare un Governo di partiti s'era messa in più secoli fuori, e lontana dal dente di questi tutta l'organizzazione della cosa pubblica. In Italia accadde per necessità il contrario; onde torna più difficile ora ordinare secondo natura lo Stato nuovo. Il medesimo acutissimo statista, nei due discorsi detti il 1877 e il 1880, in quella città, accennò in qualche modo ai due punti capitali, da noi qui enunciati, dell'indirizzo da seguire nella costituzione amministrativa desiderabile per il nuovo Stato italiano. Egli scrisse infatti, rispetto alla giustizia amministrativa, queste parole: « La protezione giuridica e la protezione civile, chiamando così tutti gli altri beni che i cittadini hanno diritto di chiedere allo Stato, oltre alla tutela del diritto, dev'essere intera, eguale, imparziale, accessibile a tutti, anche sotto un governo di parte. L'amministrazione dev'essere secondo la legge, e non secondo l'arbitrio e l'interesse di partito, e la legge deve essere applicata a tutti, con giustizia ed equanimità verso tutti. » Certo l'estensione ch'egli ivi accennò dovrebbe esser data a quest'officio dello Stato italiano non basterebbe a guarentire, a parer nostro, in tutti i casi quella giustizia ch'egli invoca e delinea vigorosamente, rispetto alla amministrazione. Gli organi di questa giustizia debbono, sembra a noi, esser più numerosi e più prossimi alle occasioni di speciali ingiustizie, che quelli di cui gli fu più mostrata la necessità nell'officio da lui tenuto, osservando i richiami che vengono a far capo ora al Consiglio di Stato. La giustizia ed il giudice debbon rendersi accessibili al contadino a cui si ritarda nel giusto la ripartizione dei demanii: al contadino oppresso e rubato dall'usura nei patti verbali. Debbono rendersi adatti e prossimi all'emigrante ingannato; all'artigianello di cui si sciupano le forze nelle miniere; alle donne, nelle officine; alle

vittime de' soprusi minuti de' comuni e delle province presenti, oltrechè a quelli delle autorità governative.

Quanto al dicentramento instituzionale lo stesso acuto statista, nell' altro suo discorso di Bergamo, dell' aprile 1877, avea detto: « Il problema nuovo consiste nel vedere, se ai corpi locali, come sono presentemente costituiti, si possa commettere l' amministrazione libera d' interessi che oggi hanno acquistato una importanza che forse prima non avevano, e che sono tanta parte della vita moderna; e, se non si può, in che modo debbano essere costituiti per corrispondere al compito dello Stato moderno. Come commettere, per esempio, all' amministrazione d' un villaggio la libertà individuale, la libertà di coscienza, la libertà economica, per lasciare tutti gli altri bisogni de' nostri tempi? E se il villaggio non può bene adempiere a questi carichi, non è possibile la creazione di un altro ente? Ma vi è la provincia: sì vi è la provincia; ma se il villaggio è troppo angusto, la provincia è troppo vasta, è un campo cioè dove le distanze impediscono ai cittadini di disimpegnare da sè le funzioni che voi loro avete concesse; e ne nasce una nuova specie di burocrazia provinciale che è tutt' altro, che il governo di voi stessi. *(Bene)*. »

Per verità un cenno della opportunità di dare un indirizzo *instituzionale* al desiderato dicentramento lo ritrovo anche nell' opuscolo sopra citato del Jacini, là dove egli scrive, che, dopo il 1866 e il 1870, « avrebbe dovuto apparir evidente che il giorno che si fosse fosse provveduto a dicentrare l' amministrazione « *in parte instituzionalmente*, in parte territorialmente »[1] molti inconvenienti sarebbero cessati. Diciamo un cenno, ed avremmo dovuto dire una confessione del vero venutagli fuori senza accorgersene; perchè alquanto dopo, l' autore, senza addurne prova, afferma che « in Italia non si può pensare per ora che ad un dicentramento *territoriale* »;[2] rimedio di cui abbiam mostrata chiaramente qui innanzi la assoluta insufficienza.

[1] V. op. cit. pag. 74 e 75.
[2] V. id. ivi pag. 129. Il giusto indirizzo della riforma amministrativa fu

Più chiaramente il Marselli scrisse il 1882. « In Italia è giunta l'ora di affrontare, senza reticenze e senza paura quel sistema di largo e profondo dicentramento, il quale consiste non solo nel distribuire alle diverse autorità locali una parte dell'attività del governo centrale: *ma altresì nel trasferirne un' altra parte alle libere associazioni di cittadini.* [1] Se non che di questo discentramento instituzionale suggerito dai migliori nostri ingegni non si vede traccia nella nuova riforma votata il 1888, come poco o nulla fu accolto nel codice penale votato lo stesso anno dei suggerimenti dei più autorevoli nostri penalisti, quelli della scuola positiva. Si direbbe quasi che il vostro parlamento si piaccia a tenersi estraneo dagli ingegni come dalla coltura più eletta d'Italia.

VI. Diremo ora qualche cosa del carattere generale e dell'urgenza delle riforme amministrative necessarie.

Una osservazione preziosa per gli Statisti moderni latini, soverchiamente presi dalla apparente agilità dei congegni meccanici, che prevalgono dovunque spazzò insieme privilegi ed organismi antichi la rivoluzione francese, mi sembra questa, che « la filosofia del secolo decimottavo, divinizzando il sillogismo, non tenne alcun conto nè della fantasia, nè del sentimento », [2] sebbene questa osservazione, nella sua forma assoluta, si possa dire eccessiva. Ad essa tuttavia noi qui contrapponiamo quest'augurio che: Se l'indirizzo positivo

accennato invece parecchi anni fa da un giovane studioso dei mali che le leggi di questo secolo han portati all'autonomia vera dell'amministrazione italiana.

« Bisognerebbe, nel determinare le forme dell'amministrazione comunale, fare astrazione dallo scopo generale ed ultimo; e fare come se ognuno di questi servizi fosse lo scopo *esclusivo* di una associazione formatasi appositamente fra tutti i contribuenti del Comune: bisognerebbe adunque che per ognuno dei servizi comunali, per esempio il mantenimento delle strade o l'istruzione pubblica, fossero specialmemte e separatamente chiesti ai contribuenti i denari necessarii, nominati dai contribuenti gli amministratori responsabili, e da questi ai contribuenti reso conto speciale dell'uso delle tasse pagate ». V. *Dell'ordinamento interno dei comuni rurali in Italia,* per Leopoldo Franchetti, Firenze Pella, 1872.

[1] *La politica dello stato italiano,* Napoli 1882, per A. Morano, p. 147.

[2] V. SAVARESE *Le dottrine politiche del Secolo XIX, e l'ordine naturale delle società civili.* Napoli tip. Giannini 1878, p. 39.

della scienza pare destinato a prevalere nella seconda metà del secolo presente, questo sarebbe il suo massimo trionfo, che essa ravviasse l'opinione pubblica nei paesi latini a ricercar la ricostituzione della società civile nei suoi organi vivi e consapevoli, perfezionati dall'esperienza e dal senno moderni.

Qual'è in Italia ora la rispondenza della vita del paese ai suoi presenti congegni amministrativi ed alle sue istituzioni autonome territoriali?

Noi abbiamo visto finora come questi congegni amministrativi, in cambio di rappresentare, impediscano molto spesso le tendenze naturali e la vita spontanea degli organismi e degl'individui nostri. Or, come da tanti anni questi congegni non si porgono al pubblico ancora nè geniali nè maneggevoli, non diventano sangue del suo sangue ed ossa delle sue ossa, non eccitando nè la sua fantasia nè il suo affetto, accadrà necessariamente, dopo un sufficiente intervallo, che o quelli che sono a capo della cosa pubblica, ben consideratolo, piglino a curare questo male, e convincano il popolo praticamente che in ciò si provvede davvero a lui, secondo la natura ed il bisogno suo; ovvero quella malavoglia che il pubblico sente in confuso, la sfogherà correndo dietro a chi gli gridi altro, più alto e più forte, e gli faccia impressione nella fantasia. Più scontento sarà delle leggi nella vita quotidiana e minuta, e più gli cresceranno la credulità e la voglia, dietro le parvenze degl'idoli politici vistosi, di grandi mutazioni appariscenti. E disgraziatamente noi ci troviamo oggi piuttosto su la china di questi mali che di quei rimedii.

Invero nè la nostra Monarchia rappresentativa, nel suo congegno odierno, nè la Provincia nè il Comune presenti, in Italia, han potuto acquistare fisonomia propria e tradizione di fidate instituzioni. Nè bisogna confondere con la coscienza viva e l'affetto che mancano per questi consorzii, l'affetto, anche grande e durevole, per un Re, una Regina, un ministro, un sindaco, nè con queste o quelle reminiscenze o vanterie municipali, molte volte soltanto storiche ed artistiche. Anzi è naturale che lo Stato e gli altri instituti nostri, ope-

rando come congegni meccanici, e consorzii determinati soltanto dalla topografia, sembrino vivi precipuamente nelle persone che li rappresentano, ne' monumenti che gli illustrano. Ma, fuori di queste persone, di questi monumenti e di questi ricordi, la convivenza quotidiana locale o nazionale son sentite invece fiaccamente. Non da Napoli, ma dall'Alta Italia scriveva infatti così il Cantalupi « Il Comune, lo Stato, son lontanissimi dalla coscienza di ognuno »;[1] e dei comuni rurali di Toscana avea scritto il Franchetti « L'amministrazione degli interessi comuni da noi è ordinata in modo da non potere i contribuenti avvedersi di averci essi interesse ».[2] E perciò i più audaci son tratti in Italia dovunque ad indirizzare dove possono ad uso loro i congegni amministrativi che ritrovano, amati da nessuno per sè stessi; a farsi delle amministrazioni elettive provinciali e comunali proprie clientele, col dare speranza a' più audaci di usarle ed abusarle a loro pro, onde via via si guasta e corrompe ogni cosa. Or questo è effetto del mancare ogni largo e consapevole contatto tra il disciolto e vecchio individuo italiano ed i congegni sopravvenutigli il 1860; lo Stato nuovo, la provincia e il nuovo comune. Onde, rimanendo sciolto in effetti, e più audace il vecchio uomo, oggi per la nuova libertà politica sotto forme moderne si rifà la storia medievale d'uno Stato intimamente disciolto. E però qui discerni un vivo lampo di feudalismo, colà scorgi riapparir le zuffe dei condottieri; meno ordinate oggi, ma forse più infeconde, e certo meno virili di quelle vituperate dalla nostra storia.

Come gli organismi vivi riescano efficaci ed i formali e meccanici infecondi ed inefficaci, gl'italiani potrebbero vederlo oggi, guardando quali sono le parti vive e quali le sterili e fiacche d'un istituto più vecchio e più ampio del loro Stato recente, e che ha il capo suo nella stessa Roma, l'instituto della Chiesa cattolica. Nella Chiesa di Roma è ordinato territorialmente il clero secolare, per diocesi e cu-

[1] V. *Politica in Italia, appunti*. Torino Candeletti, 1880, p. 89. V. anche ivi a pag. 41 e 60.
[2] V. Franchetti *Dell' ordinamento* ecc. op. cit. pag. 85.

rati, e con un ordinamento tra l'assoluto e il democratico; quello prevalendo ne' pieni poteri dei capi, questo nell'origine di essi, se non nella loro elezione. Ma la vita vera e più accomodata ai tempi, nella Chiesa, la vitalità ed efficacia sua sono invece rimaste quasi solo nei suoi ordini regolari d'ambo i sessi, viventi autonomi ed organici; e distinti non dal luogo ma dagli instituti proprii. Di questi ordini invero i capi e le circoscrizioni non sono quasi noti nè importanti pel pubblico; ma l'abito vario, i riti, le funzioni, i servigi, le scuole han per ciascun ordine, per ciascun convento, colore, carattere proprio, adatto a fare impressione secondo i luoghi. Riescono tenaci così nella tradizione, e concordi ed accomodabili insieme ai costumi, alle leggi, ai paesi diversi. Le elezioni, le entrate, le spese, le opere si raccolgono tutte nella singola instituzione, e son dirette a conservarle vita e credito; e le diverse inclinazioni individuali vi sono usate variamente ad attuar lo scopo della regola, a cui esse liberamente si assoggettarono. L'attitudine nativa degl'individui latini al largo e vario dominio sul mondo, quando una disciplina ne adatti a grandi scopi e ne usi il rigoglio senza farlo predominare sul fine dell'istituto, quest'attitudine apparisce così ancora, più che nel centro della Chiesa romana, nei conventi e nelle missioni sue diffuse lontano. Apparisce nell'adattamento degli ordini religiosi vecchi e nuovi, nell'Europa e nell'America, ai tempi ed a' luoghi più diversi.

Se la Curia ed il clero secolari possono a molti sembrar decrepiti nella Chiesa col loro ordinamento territoriale, là dove c'è vita vera institutionale nel mondo latino (e questa è rimasta quasi solo nell'ordinamento delle fraterie cattoliche) quivi si scopre l'efficacia di siffatto organismo per la vitalità e pel dominio, pari a quegli ordini civili complessi ed organici che diedero già ai latini il primato nel mondo, ed ora lo danno agli anglosassoni.

Certo, come acutamente osserva il Lieber, allora quando il legame instituzionale trasmoda in ciò in cui bisogna che prevalga la libertà individuale, la sua potenza può diventare autrice di rovine. La gigantesca instituzione della Compagnia

di Gesù, come alcune moderne *Trades Unions* sembrano a quell'autore spiccati e meravigliosi esempi di siffatta prevalenza eccessiva dello scopo obiettivo d'una istituzione sulla volontà stessa, e però sulla libertà degl'individui.[1] Tali a noi dovrebbero parere le sette romagnole, in cui non si vive liberi di dissenso, da cui non si può uscire sempre senza pericolo di vita. Da altra parte sembra al medesimo che il miglior correttivo alla dissoluzione degl'individui ed a' concetti subiettivi in una società disordinata sia l'esercizio largo delle instituzioni organiche;[2] come egli dimostra in gran parte del detto libro, che meriterebbe d'essere studiato attentamente in Italia. Se non che a me pare che all'illustre scrittore sia sfuggito un elemento capitale nell'ordinamento degli Stati, e di cui noi abbiamo rilevata l'importanza più sopra, quello della giustizia amministrativa. Se in una fraterìa, o in una associazione sociale o politica diventata setta l'instituzione può durare sebbene tenda ad annichilare la volontà, anzi talora appunto per questo essa può diventare terribile, invece in un popolo civile le instituzioni organiche, amministrative o politiche è difficile che durino senza il riscontro d'una giustizia pronta ed autorevole che difenda gl'individui nel giusto. Ed è impossibile viceversa che duri siffatta giustizia là dove contro alle prepotenze possibili degli individui non soccorrano la compagine organica e la fida compagnia delle instituzioni.

In Italia il nuovo Governo avrebbe avuto tempo a studiare e ad imitare da esempi indigeni se non prossimi di tempo, il modo come nei migliori secoli di Roma la giustizia efficace, pur senza eccessive distinzioni di competenze e di codici, si contemperasse nell'amministrazione con la vita delle instituzioni e dei consorzii degli ordini e dei ceti. Così, ordinato a cooperare, senza offesa del suo diritto, l'individuo latino, si riuscì poi mirabilmente dai nostri a governare e tener fidi i popoli in patria e fuori, per secoli.

Certo l'impresa era qui più ardua ora che non fosse

[1] V. F. Lieber: *On civil liberty and self-government*, terza ediz. americana. Filadelfia 1877, Cap. XXV, pag. 311

[2] V. Id. ivi, C. X.

stata ai nostri antichi reggitori romani e medievali; ai quali era specchio continuo la varietà agile ed organica delle instituzioni della città da cui partiva il governo. Ci bisogna ora rintracciar l'organismo naturale d'Italia, dove han fatta tavola rasa d'ogni cosa, almeno alla superficie, due rivoluzioni in un secolo; una d'origine straniera, l'altra che per fretta ha vestita l'Italia nuova di forme straniere. Il dritto assoluto della metà più uno, pregiudizio figlio dell'altro francese del valor pari degli individui, s'è mostrato non meno rovinoso in questo secolo nell'amministrazione dei paesi latini, spingendola ad un regresso inorganico, di quel che non avesse fatto in tutta Europa il potere assoluto, il dritto divino dei re, nel governo intero dei loro stati. Però il lavoro ormai urgente, perchè sembra capitale ogni ritardo, chiede qui la cura dell'erudito che ricerca il pensiero dell'antico nel palimsesto, soccorso nell'opera dalla pratica moderna e dall'esperienza.

Ma la nave dello Stato nuovo, partita senza zavorra propria, è sbattuta in qua ed in là cedendo a' venti successivi. Chi la guida drizza la prora ad una riva, e l'accosta invece lidi ed a frangenti opposti. Da alcuni anni, che si propone di procedere provvedutamente verso la giustizia locale ed il discentramento, ci drizziamo invece sempre più, ed investiamo negli arbitrii normali e nella dittatura d'una gran clientela; aiutati dal silenzio crescente dei crescenti affiliati, dallo attenuato senso dello scandalo e dalla stanchezza dell'intero paese.

Così rimasero annullate le elezioni di consiglieri provinciali mal graditi, senza possibilità di rimedio legale efficace, come accadde per lustri in Napoli; così si videro spesseggiare le nomine di sindaci ostili alle maggioranze dei comuni, e diventare infelicissima la condizione in cui son ridotti gl'impiegati ed i prefetti rispetto ai capi delle clientele politicanti nelle elezioni.[1] Indi l'abolizione fatta dal Cairoli della Commissione che deliberava dianzi sul merito di coloro ch'erano

[1] V. i discorsi dell'onorevole Minghetti a Napoli gli 8 gennaio 1880, e dell'on. Zini, nel Senato il 26 giugno dello stesso anno.

proposti per la medaglia al valor civile; l'abolizione fatta dal Tajani del decreto del Vigliani che guarentiva l'inamovibilità de' magistrati; l'uso dal Perez di nominar professori senza interrogare nessuno, neppure i designati, attribuendo un officio a chi potea esser pronto a rifiutarlo, come fece il Cavallotti. Da ciò, dopo uua lunga enumerazione, il senatore Zini, dello stesso partito che governa, potette concludere mancare ogni guarentigia nel rendimento della giustizia ai cittadini; ed esser diffusa nel paese la convinzione che non la si possa ottenere senza la protezione di senatori o deputati: il che dimostra esser più grave cosa l'arbitrio nei governi parlamentari che negli assoluti.[1]

Dal 1887 in poi, come è andato declinando in Italia il parlamentarismo puro, la fine de' partiti schietti e lo scredito di alcuni capi facendo men periclitante via via il governo del solo presidente del Consiglio, il Crispi meno timoroso di possibili successori ha potuto in più d'un caso governar con più indipendenza, e curarsi meno dal volgo politico; e questo volgo è reso un po' meno audace sul ministero dell'interno. Ma sugli altri e nelle amministrazioni locali non è punto scemato il suo prepotere.

Nè si aspetti in ciò il retto indirizzo per ora da un partito conservatore; il quale, dopo tanti anni che l'Italia sussiste, per non essersi riuscito a slacciare ancora dalla fazione clericale ed a tentar di vivere da sè abbandonò il campo dove parecchi alla fine aspettavano che apparisse, nelle elezioni politiche più larghe. Ed è dubbio se, apparendovi poi, in condizioni per esso più propizie, interverrebbe a dar vigore pratico e forma più nazionale al governo d'Italia; ovvero a giovarsi degli elementi che s'accumulano da altra parte per mandare in fascio ogni cosa.

In questa condizione di cose la probabilità più pericolosa, se si ritardi nella via delle riforme organiche e dell'attuazione della pronta e maneggevole giustizia amministrativa, sarebbe la vittoria di quella *casta democratica*, come

1 Ricordò infatti che i governi assoluti italiani solean rispettare le decisioni del Consiglio di Stato, che il presente spesso non rispetta. V. disc. cit.

la chiama argutamente il Cantalupi,[1] la quale, come già negli altri paesi latini, si pigli in mano tra noi essa sola, per mestiere ed a proprio vantaggio, tutto il governo della nazione; corteggiando il malcontento del volgo con dogmi politici a pro di essa, per essere svogliata ed incapace di provvedervi con le necessarie ed organiche riforme nell'interesse vero del popolo.

Il mezzo a ciò più usitato, il più pronto ad acquistar siffatto dominio in paese avviato a disciogliersi in folle inorganiche è quello appunto adoperato da tutti coloro che vogliono ottener qualcosa dalla folla, dagli attori ai cerretani. Distrarre gli individni dalle intime e solite conversazioni, condurli in un ambiente in cui essi si ritrovino come meri spettatori, e quivi far loro impressione. Così alla diretta ed utile informazione che piglia chi dà il voto, intorno al candidato, s'è sostituito già un campo in cui l'elettore più non si ritrova, un largo collegio; ed una formola, battesimo d'una lista di nomi, invece d'un nome. Così, mediante lo scrutinio di lista, si fa saltar l'elettore dal campo e dal candidato possibilmente noti nell'ignoto.

Le caste, come le consorterie e le clientele esclusive crescono di vigore con tutti i loro vizii o le loro burbanze, in ragione inversa del grado in che siano in un paese ordinate legittimamente le classi, le corporazioni e le instituzioni. In queste gli uomini si legano rispettandosi e conoscendosi, in quelle si esagerano artificialmente le differenze, e si moltiplicano i pregiudizii. Solo il riconoscimento leale delle distinzioni ben fondate può escludere i pregiudizii su quelle artificiali. Un uomo politico del Tirolo tedesco, a cui fu eretta in paese una statua, non facea vergognare il suo figliuolo di tenere un albergo a pochi passi da qnella statua: fatto che, come osservava il Bonfadini narrando quell'impressione, non sarebbe accaduto poco lungi di là in terra italiana. Un già artigiano può diventar Presidente negli Stati Uniti, che a stento potrebbe, e solo perchè entrato nella casta democratica, diventar deputato in Francia, il paese detto

[1] V. op. cit. pag. 245, 246.

classico dell'*égalité;* e certo un vero artigiano non l'ha potuto fin ora in Italia. Qui, dove sino l'operaio delle campagne non s'abbassa mai al por mano all'aratro, sia pure per bisogno.

Per tutti questi indizii si può temere che qui prima che altrove, dopo il più largo suffragio non preceduto da educazione pubblica vigorosa e da istituzioni organiche vive e diffuse, la gente educata si ritragga un dì dalla lotta politica: e che sarebbe molto più agevole che altrove il trionfo indisputato della casta cortigiana, che assume questo mestiere per suo in ogni democrazia; come altri cortigiani, adulatori del pari, prepotevano in quelle altre forme di governo assoluto ch'erano le monarchie d'altri tempi.

Così, tra l'inefficacia involontaria degli uni e l'interesse personale degli altri, l'Italia s'avvolge in questo circolo, che, rivestita d'abiti non suoi, fanciulla, impacciata nello svolgimento dei suoi organi, tra fasce assunte in fretta da altri paesi e d'altre genti, non ritrova punto ancora sè stessa e non riesce a tirarsene fuori. E d'altra parte coloro che dovrebbero provvedere a sciornela, ed a lasciarla agile ne' suoi moti naturali, ed aiutarne con l'indirizzo e con l'uso il crescere dell'organismo, non intendendo questo nè ricercandolo la incalzano a dirle che cammini come e purchè sia; e quanto più essa s'impaccia più le dan fretta.

Al fanciullo italiano non par geniale e non par *sua* la scuola, poichè la legge qui crea scuole per categorie incolori, e lascia che diano così indistinte e senza carattere al fanciullo le prime impressioni. All'adulto del popolo non par *suo* il comune, perchè di esso non sa quasi se non le oppressioni e le gare dei municipali. Egli vede nell'esercito mutarsi le divise quasi co' lustri; vede la giustizia remota e svogliata verso i poveri. E la cittadinanza scorge l'educazione morale e religiosa de' padri scolorarsi nell'istruzione nuova, priva di fisonomia morale e di condimento religioso: e vede attenuarsi il diritto di difesa della vita nell'astrazione legale della presunta innocenza dei malfattori imputati, e delle annose procedure. Ciò che negli stati saldi è nella vita pubblica certo e sicuro, qui ogni giorno è messo in discussione,

come il pareggio del bilancio o il valore d'un voto di fiducia parlamentare. La persona del deputato è volta ad attenuarsi nello scrutinio di lista, il Sovrano nella mal lodata astensione della Corona da ogni iniziativa. Così, senza specchi che le rilevino l'esser suo, la casa sua, questa nuova generazione non si ritrova italiana che quasi solo di nome; non ravvisa quasi in nulla rappresentato fermamente il carattere della sua patria, da lungi nè da presso; mentre intorno le decadono il gusto letterario, e sino il teatro e la musica nazionale. Al ceto politico tutto è incerto e tutto si muove attorno; nulla sta saldo: trasformandosegli, come in una successione di maschere e di scene, partiti e voti, cifre ed opinioni. Il senso del dovere e del limite non ci si affina quasi a nessuna cote. Quest'edificio intero della Italia nuova si può dir così che si confonda e traballi, per una generazione che non può poi conservar per esso l'affetto dell'altra che ne avea essa poste le fondamenta.

Or questa patria, che par divenuta un convegno passeggiero, dove non si va d'accordo nè si disputa più per convincere; ma si saluta o si schiva l'altro, si fa scherma d'abilità o si tace, è forza che diventi una casa, ed in molta parte una famiglia, schietta e geniale, se si vuol ch'essa sia viva e che duri. È forza che all'assetto suo frettoloso, onde già ci vince il fastidio, succeda un tempo che tutto sia a posto, sicuro ed ordinato per chi v'abita: che tutto gli diventi caro, perchè conformato a' suoi gusti, e se ne faccia amare. E questo colore e quest'organismo possono esser preparati da una attenta ricerca dell'Italia qual'è; il che già vi ci farebbe trovare amabili molti più germi che non vi scopra la distrazione a cui c'inchina l'ignoranza del presente.

VII. In questi precedenti paragrafi abbiamo enunciato come le contraddizioni odierne della vita italiana, tra la scioltezza nativa degli individui governati, e la distrazione dottrinale e le prepotenze de' governanti non riescirebbero a trovare correttivi nè risoluzioni sufficienti in nessuna maniera di dicentramento territoriale. E abbiam visto che i *correttivi* efficaci si potrebbero trovare, a questa

perigliosa condizione sociale e politica, nello studiare l'attuazione della giustizia amministrativa a tutela della libertà degli individui, spesso sopraffatti in uno Stato così sciolto; e che le *risoluzioni* definitive son da cercare in una serie di instituzioni organiche specificate, naturale guarentigia della vitalità collettiva e della conservazione sociale.

In fine di questo capitolo diremo qualche cosa dei suddetti correttivi, delle forme in cui si possa attuar tra noi la giustizia amministrativa. E nei due successivi tratteremo delle instituzioni organiche in sè, e di quelle di cui la maturità ci sembra già chiara nell'ambiente italiano; riserbando all'ultimo capitolo dell'opera il toccare dei germi e degli ostacoli che si troverebbero in Italia alle riforme organiche necessarie al nuovo stato nazionale.

La giustizia amministrativa, già lo abbiamo accennato nel § V, può essere attuata sotto due forme. In quella di giudici indipendenti dal flutto elettorale, ed in quella di riscontri interni; preventivi questi, punitori quelli delle ingiustizie, nel campo amministrativo ed elettorale.

Diciamo prima dei riscontri interiori, rispetto ai congegni presenti ed alle instituzioni amministrative; i quali, meglio esplicati, ci pare che potrebbero prevenire molte delle ingiustizie e sopraffazioni presenti.

Il meccanismo delle nostre leggi elettorali è stato certo sin qui molto barocco, quando si osservi che esso suppone campo di lotta e la provoca dove dev'essere imparzialità di giudizio, nell'elezione dei seggi definitivi elettorali: ed imaginò poi che lotta viva e passioni non fossero dove invece davvero è la loro sede naturale, quando non si dà nessuna legale rappresentanza ai candidati amministrativi e politici per sopravvegliare le votazioni, e verificar l'indentità dei votanti ed il legale procedimento di tutta l'elezione. In amendue queste parti siffatto meccanismo andrebbe facilmente corretto mediante i riscontri intrinseci, di cui qualcuno è stato già attuato, col voto limitato nell'elezioni politiche pe' seggi, e colla designazione del magistrato alla presidenza dei seggi elettorali amministrativi [1]. Infine la limitazione del voto a

[1] V. art. 21 della legge del 30 dic. 1888.

quattro quntii degli eleggibili in alcuni consigli comunali [1], scemerà l'assolutismo delle maggioranze. Ma nel tempo stesso il raddoppiato numero dei votanti amministrativi farà privilegiato il volgo numeroso che paga poco e non sa di pagare, e col numero più spesso prevarrà nell'amministrazione di ciò che ad esso non è *comune* che in piccola parte.

Inoltre quel voto limitato, che la nuova legge concede solo in caso di elezione di almeno cinque consiglieri non gioverà punto ai comuni più piccoli, là dove è più necessario che vi sia un riscontro interno dell'amministrazione.

In Italia a noi parrebbe salutare più che altro il permettere il voto *cumulativo* in tutte le elezioni plurali. Con che noi non intendiamo risolvere la quistione della legittimità della rappresentanza proporzionale. Se lo scopo dell'elezione sia in generale la designazione dei più capaci, senza autorità implicita di mandato speciale, a noi sembra che con quello scopo sia difficilmente conciliabile il principio della rappresentanza delle minoranze, come diritto di queste. [2] Tuttavia, come espediente, e indipendentemente dalla quistione di principio, come *mezzo efficace di riscontro interno* in assemblee locali, e spesso sopraffatte da patronati e da combriccole, nella presente condizione pugnace e ritrosa, negli aspri contatti degli individui italiani, ci sembra che molti disordini che ora rimangono all'oscuro, molte sopraffazioni sarebbero svelate dove la stampa e l'opinione pubblica non han voce o l'hanno insufficiente, procurando che le minoranze anche minime avessero voce efficace dentro il Consiglio. Il che si può ottenere massimamente col voto cumulativo. Supponiamo infatti l'accordo d'una piccola schiera indipendente e ardita di elettori amministrativi in un comune, come ce n'ha tanti, in cui non c'è possibilità pratica di voti segreti e numerosi tra gli oppressi; e dove la sopraffazione d'un tirannello o d'una combriccola fa da anni tacere di ogni maniera di sperperi. Or quivi, mediante il voto cumulativo, dieci elettori

[1] V. ivi, art. 25.

[2] V. A. Salandra. *La dottrina della rappresentanza personale.* Archiv. Giuridico vol. XV. fasc. 2 e 3., Bologna 1875.

soltanto, su cento, votando ciascuno di quelli dieci volte lo stesso nome potrebbero riuscire a mandare al Consiglio un censore autorevole, tra dieci consiglieri da eleggere. Il che se non sarebbe una guarentigia per far il bene, sarebbe il modo più pronto con cui oggi si potrebbe dar lume ad infinite oscurità amministrative. Onde la protesta nel Consiglio, anco d'un solo, aprirebbe la via legale più agevole a'provvedimenti esteriori e successivi. Il che porterebbe subito la conseguenza che a molti soprusi dentro di quello non si oserebbe por mano.

Rimane ora a parlare de'modi di guarentire esternamente e posteriormente il cittadino, non solo contro i consigli elettivi, ma anche contro gli abusi possibili degli officiali governativi. Ed anche per questo, come noi non dettiamo un trattato, ci basterà aver tracciato qualche lineamento dell'indirizzo necessario della riforma, per cui sia attuata davvero la giustizia nell'amministrazione italiana.

Fin qui non siamo usciti, si può dire, dallo schema della nostra legislazione presente. Or ci converrà far capo ad altri concetti ed esempii.

Anzi tutto è da osservare che le leggi amministrative che abbiamo non solo non aiutano, ma impediscono al cittadino d'avvedersi subito come tuttociò che si fa dagli amministratori porti qualche conseguenza pratica, a danno o a vantaggio degli amministrati. Ed il motivo di ciò è che da una parte nessun contribuente è chiamato in effetto a dare il voto per *un* servigio pubblico, ma sempre per una, o peggio per più persone; ed in modo che da quella persona o da quelle persone egli non può riescire punto a raccapezzar prima, nè a riassumere dopo, ciò che potrà venire di danno o di vantaggio pubblico. Dall'altra, anche quando un elettore possa riuscire a preveder ciò distintamente, non gli è dato modo di preveder quasi mai, in caso d'abuso dell'eletto, la punizione esemplare; perchè non vede chiari nè il giudice nè il procedimento nè la pena contrapposti all'abuso stesso. Ora, senza far apparire ciò, è vano discorrere di efficaci e schiette autonomie amministrative; e l'amministrazione locale italiana continuerà a mancare di quella

fiducia, di quella genialità di cui abbondano la casa come l'amministrazione locale inglese; e saranno però considerate piuttosto dall'elettore italiano alla stregua del vantaggio privato che l'elettore possa aspettarsi dall'abuso dell'eletto a favore di lui.

Se quelle condizioni sono chiare alla mente dei cittadini inglesi, ed in gran parte degli americani, come indispensabili all'amministrazione autonoma, e invece sono da lustri oscure e confuse a noi, per effetto delle leggi presenti che in ciò sono reti da cui scappa si può dire ogni pesce, non c'è quindi da meravigliarsi che noi non sappiamo amministrarci da noi, con fiducia viva e pratica nei nostri eletti e nella responsabilità.

E diciamo qui *da lustri*, perchè senza dubbio, almeno nelle provincie napoletane, quanto alla responsabilità delle amministrazioni comunali c'è un regresso dalla legge del 1816, per cui i *decurionati* erano responsabili effettivamente. E, quanto al tempo più antico, ecco la condizione legale del Napoletano, dove pure le autonomie municipali erano rimaste meno vive che nel resto d'Italia.

« Le città e le terre, così demaniali come feudali, avevano i loro comizii (*parlamenti*), creavano i proprii amministratori, aveano il proprio patrimonio, s'imponevano i dazi comunali, regolavano i loro affari, provvedevano ai loro speciali bisogni; e quello che in particolar modo merita esser notato, finito l'anno del loro ufficio, sottoponevano a *sindacato* gli officiali regii o baronali che avevano esercitata giurisdizione. »

« Questo sistema, non creato da alcuna legge, comparisce nella storia come esistente e non controverso, da epoca molto rimota. Esso col tempo riceve alcune modificazioni generali o locali nelle modalità, ma non fu mai sostanzialmente mutato fino ai principii di questo secolo XIX.[1] »

E giova qui aggiungere la seguente acuta considerazione del Manna.

[1] V. Alianelli. *Delle consuetudini e degli statuti municipali nelle provincie napoletane.* Vol. I, pag. 23. Napoli 1873.

« È degno di osservazione che, laddove in alcuni antichi governi la censura dell'amministrazione si esercitava con certo rigore che pareva degenerare in eccesso, le legislazioni moderne si occupano piuttosto di designare i limiti anzichè la facoltà della censura pubblica. Obliato generalmente il sindacato municipale, si provvede con leggi a che niun pubblico amministratore possa esser chiamato in giudizio senza precedente conoscenza ed approvazione delle autorità superiori. Queste sono le leggi di *garantia* degli agenti dell'amministrazione, colle quali si accenna indirettamente, e quasi per presupposto, alla *responsabilità*. [1] »

Insomma pare che, almeno in Italia, dopo la rivoluzione francese i governi assoluti ed i liberi siano stati d'accordo a ridurre praticamente a poco la responsabilità degli amministratori locali, governativi o elettivi. E quando si consideri che il suffragio delle plebi che non san di pagare, nelle elezioni comunali, e quello di coloro che abitano da poco nel comune, la mistura delle imposte e delle spese comunali provinciali e governative che oscura innanzi agli elettori la responsabilitá degli eletti, e l'abolizione d'ogni sindacato pronto e diretto ci vengono direttamente da quella Francia e da quel tempo, si può concludere onestamente che quella rivoluzione, per l'amministrazione locale resa scolorita ed irresponsabile, ci ha portato da un secolo un vero regresso.

Nella giustizia amministrativa, quanto alle guarentigie esterne e sufficienti del dritto e della libertà dell'individuo, bisogna naturalmente guardare a tre cose: al giudice autorevole, alla responsabilità determinata, alla pena proporzionata e pronta.

Tra noi, ad un individuo che si senta offeso da una autorità municipale o governativa, elettiva o no, difettano per solito tutti e tre questi momenti della giustizia amministrativa. Chi giudicherà un'elezione amministrativa falsata? O chi giudicherà le liste amministrative frodate dai partiti? Il giudice nel primo caso sarà il Consiglio stesso comunale;

[1] V. Manna. *Principî di dritto amministrativo*. Napoli, Jovene 1879, vol. 1, pag. 344.

nel secondo la nuova Giunta provinciale figliuole [1], madri e palestre precipue dei partiti medesimi. E si può ricorrere da un privato alla giurisdizione superiore, al Consiglio di Stato ed aver ragione? Non si può per solito, per difetto di tempo e di danaro, forse consumato già nelle fasi precedenti di questi giudizii. Nè il Consiglio di Stato diè finora altro poi che pareri, spesso non ascoltati dai ministri.

E, se si frodan le liste e le elezioni, quale è la pratica responsabilità dei colpevoli, posta la dimostrazione del reato?

Ed, in conclusione, che pena toccò mai a chi bandiva per esempio eletto un consigliere per un altro, in un seggio elettorale? E non è chiaro che basterebbe il terrore d'una pena non grave, ma ben prevedibile e pronta (per esempio in quei casi il convincimento di dover subire una grossa multa personalmente, o qualche anno di carcere, ma, ripetiamo, probabili e prevedibili dal frodatore), perchè la più parte di quegli abusi non si commettessero?

Per colpa dei funzionari governativi il dritto dei cittadino si trova offeso più di rado tra noi, sol perchè una pena è da quelli temibile, in caso di richiamo provato e di abuso vistoso; quella pena che oggi l'autorità elettiva non teme, può dirsi, per qualunque sopruso. È chiaro da ciò che per questa parte il rendere il sindaco elettivo, scemando i casi in cui può egli temere dal Governo, scema e non accresce l'autonomia amministrativa dei cittadini del comune; se essa per solito è in pericolo piuttosto pel prepotere degli eletti come che sia, su'cittadini, che pei soprusi di un'autorità governativa contro gli eletti e gli elettori. Ed è chiaro anche che l'intervento d'un giudice nei seggi elettorali amministrativi e le Giunte provinciali, secondo l'ultima legge, si potran dire un progresso, almeno in tempi e in luoghi in cui il Governo non parteggi nelle elezioni amministrative.

Se non che quale sarà il giudice autorevole, quale la responsabilità determinata, quale la pena pronta e proporzionata, così contro le autorità elettive come contro i funzionarii del Governo?

[1] V. art. 35 della legge 30 dic. 1888.

Son difficili a pensare forse questi instituti e queste sanzioni? Confessiamo che non ci pare. È poco urgente il bisogno loro? Chi ci ha seguiti fin qui intenderà che nessuna riforma può dirsi in Italia più urgente di questa. E perchè in quest'indirizzo, a cui spingono i nostri legislatori infinite querele, costoro non mostrano di esser disposti ad entrare?

La verità è che in nessun punto l'istinto avverte più chiaramente che in questo la casta che governa, intendiamo dire il volgo di essa, che non le gioverebbe, come casta, in nulla il determinar meglio, il guarentire un po' più il dritto de' governati. Rendere elettivo il sindaco, dare un allargamento al suffragio, o una qualche maggiore limitazione all'ingerenza governativa; lasciar credere ai semplici che quel che importa non è il dritto del comune, della provincia, ma della maggioranza, come che sia eletta; ecco il costrutto delle riforme tentate, compresa l'ultima legge votata per l'amministrazione comunale e provinciale il 1888.

Il giudice autorevole non è difficile trovar quale dovrebbe essere, se lo si voglia cercare. Chiunque, sarei per dire, potrebbe suggerirlo, che non avesse a temere che gli si turasse la bocca con qualche gran pregiudizio, di quelli a cui si dà veste e dignità di grandi principii; sui quali montando a cavallo i nostri avvocati deputati riescono il più delle volte in queste riforme a correr nella Camera il campo per loro, chiacchierando trionfalmente senza nessuna considerazione del paese reale. Salvo ad approvar poi a fasci i decreti reali che autorizzano i comuni a superare i limiti legali delle sovraimposte. Decreti che, dopo l'allargamento e il pareggiamento del suffragio amministrativo di chi sa e di chi non sa di pagare, diverranno un torrente irresistibile, e prepareranno l'esaurimento inevitabile della forma presente del comune italiano.

Ecco per esempio un consiglio d'un anonimo, che scriveva all'*Opinione* il 22 ottobre 1877, rispetto ad una delle più abusate funzioni dei corpi elettivi, i conti delle spese.

« Il sindacato dei conti annuali, degli enti soggetti a tutela deve affidarsi a un magistrato speciale, ad una, sto per dire, funzione di giudice, assistito dall'occorrente numero

di ragionieri. Un magistrato così costituito avrà due cose che ora mancano ai prefetti: (e, peggio, si può aggiungere, alle Deputazioni provinciali) l'indipendenza delle lotte dei partiti e la *tecnicità* necessaria. Il suo còmpito sarebbe questo solo, di vedere se il danaro è stato *lealmente e legalmente riscosso ed erogato*, secondo il conto preventivo, e di concedere agli amministratori il *bene stare* della loro annua gestione, senza del qual *bene stare* rimarrebbero sempre responsabili in proprio. E avendo questo solo compito, questa sola ragione di essere, lo farebbe bene. »

E perchè un giudice siffatto non potrebbe esser chiamato a risolvere le questioni elettorali, dalla formazione delle liste alla proclamazione dell'eletto; salvo, per le sole quistioni di dritto, il ricorso al Consiglio di Stato?

E non si potrebbe dare, per esempio, allo stesso o ad un giudice somigliante e speciale la risoluzione dei richiami contro i funzionarii governativi, per le loro relazioni con i cittadini?

E non si potrebbe, nelle quistioni maggiori risguardanti disordini complessi, ed autorità elettive o governative superiori, dare gravità maggiore a questi pronunciati, determinando i casi e il tempo di sessioni di più giudici amministrativi?

Ma questi giudici, si può osservare, perchè siano autorevoli, non dovrebbero dipendere nè di su, nè di giù; nè eletti, nè pagati, nè amovibili, tre punti che sembrano indispensabili agli inglesi perchè il decoro e l'autorità dei loro giudici di pace possano conservarsi. Ed intanto noi non abbiamo, si può opporre, un ceto siffatto di persone capaci, agiato e voglioso di lavorar così, senza altro compenso che la stima dei proprii concittadini.

La verità è che questo ceto, dove in parte appariva, s'è voluto spegnere, quando nel 1861 s'è abolito in alcune provincie l'alunnato amministrativo e giudiziario condizionato al censo guarentito dalle famiglie.[1] Le ragioni di questa

[1] Conf. BAER, *Il dicentramento in Inghilterra e le sue possibili applicazioni in Italia*. *Nuova Antologia*. Vol. XI, pag. 516, 1869. È fatto pieno

abolizione è inutile ricercarle tra le asserite allora. La ragione vera, sentita, se ben forse non pensata, fu la corrente che cominciava, ed ha continuato a governare l'Italia, non dal 1876 ma dal 1860, non tanto nelle instituzioni e leggi politiche quanto nelle amministrative; la corrente che chiedeva campo netto ad un ceto nuovo, alla piccola borghesia ambiziosa che allora saliva: e su questo ceto solo assunse di fondare per legge l'assetto definitivo dell'amministrazione italiana. Il che ormai risulta da un pezzo praticamente assurdo.

Nè eletti abbiam detto, nè pagati, nè amovibili debbono essere questi giudici per riuscire autorevoli, in giù come in su. I giudici ordinarii han bisogno di coltura astratta e speciale, sono generalmente sospettati poco; ma non si potrebbe anche volendo, commetter loro e male oggi si lascia loro in parte questa materia delle punizioni degli eccessi delle autorità amministrative e dei funzionarii del Governo. Questi giudici sono e necessariamente debbono essere pagati ed amovibili più o meno, finchè v'ha nel loro ordine gradi diversi e promozioni. Il popolo poi li crederà sempre pel loro linguaggio, pe' loro studii, per la loro vita nomade, estranei alla sua vita locale.

Il motto che *la giustizia va resa in nome del Re* è vivo nelle nazioni che non furono scosse intimamente dalla rivoluzione francese; ma è diventato formale in quelle che ne furono scrollate e disciolte. Pure è facile ritrovare anche in queste, sebbene dispersa, la semenza di quelle disposizioni nel popolo; per cui potrebbe riaver vita quel motto, che presume maggiore imparzialità in certe condizioni in coloro che sono più in su del popolo, ma non estranei ad esso.

« Voi soli contate, provvedete dunque al caso nostro. » Tale era in Napoli, volto ai capi della guardia nazionale, ai più autorevoli della borghesia, nell'anarchia quasi completa che durò dalla uscita del Borbone allo stabilimento del governo unitario, il motto ed il pensiero dei popolani

di significato da una parte la giusta ammirazione degli studiosi, dall'altra l'oblio quasi intero in cui i manifattori di riforme han lasciati questi studii preziosi del BAER.

nei loro bisogni più gravi, nelle loro discordie, l'autunno del 1860. L'autorità politica e l'amministrativa erano riconosciute insieme come vive ed in atto nella borghesia armata. E pochi reati, scarsi disordini, per l'autorità di quella si ricordano di quel tempo in cui si combatteva a poche miglia da Napoli; ed in città il Governo era recente, rivoluzionario e privo di forza propria e di polizia. Poi della stessa fiducia della plebe nelle stesse persone agiate sono riapparsi i medesimi vivi segni durante il colera del 1884.

Quel che fa deboli in questo secolo sopra tutto i Governi latini è l'emanare in essi di ogni autorità dal Governo, e non già dal Sovrano designatore dei cittadini più autorevoli. Intendo precipuamente per la giustizia più usuale e più gelosa, l'amministrativa e la correzionale. La persona del Sovrano si fa viva e si mantien rispettata se è dimostrata al popolo insieme alta e provvida, per mezzo di chi pronunzia in suo nome. È odiata o dimenticata se i giudici più prossimi al popolo si sa che esprimono il capriccio del Re, come nei governi assoluti; o che sian forniti di autorità fittizia da un gruppo di persone che pigliano nome di Governo, e che il popolo non riconosce punto come dotate di autorità indiscutibile; e tanto più quando e perchè le sa elette da sè, e come elette, e a che fine. Esso sa che è naturale che la loro politica rappresenti le sue passioni, ma vuole che la sua giustizia sia superiore ad esse.

Bisogna notare, e mi pare importante che sia notato, per quanto ciò non si voglia fare dagli innamorati eccessivi del governo parlamentare, che, quanto a giustizia al popolo non basta punto per esser soddisfatto il sapere che i giudici furono eletti da lui, come accade in alcuni governi democratici; o che questi giudici gli furono dati direttamente da un potere che sia stato eletto esso da lui. Il popolo anzi, nella giustizia, appunto perchè la vuole ed imagina assoluta, va ricercando una derivazione da una autorità superiore a quella del suo voto diretto o indiretto, a quella della volontà di chi esso si ha eletto sopra di sè. A lui bisogna nel giudice amministrativo un'autorità nota e prossima, precedente all'atto della giustizia, e pure riconosciuta come na-

turale in colui. Il giudice locale devo esser però non remoto dai giudicati nella sua nascita; ma d'un ceto per sè rispettato, nè sospettato di poter avere interesse nelle discordie locali.

Più arduo sarebbe ritrovare tali uomini nelle città minori e nelle provincie meno colte d'Italia. Pure, quando si cominciasse a determinare per questo ceto alcune condizioni dettate dal suo ideale, io non penso che sarebbe impossibile conciliare in Italia all'azione più minuta e più sentita di quella giustizia quel rispetto e quella fiducia, che ora sono quasi dovunque bandite verso le questure e le preture, e peggio verso le Deputazioni provinciali e le Commissioni per la ricchezza mobile.

Nel numeroso ceto di giovani agiati che torna ogni anno dalle Università alle loro provincie sarebbe facile ci sembra eleggere, come parve già al Baer,[1] un numero sufficiente di laureati in legge, non costretti al bisogno dell'esercizio dell'avvocatura, e non maturi per l'età ad entrare nella vita pubblica. Ai quali man mano, raccolti in collegi temporanei, e d'ordinario sparsi per i mandamenti e circondarii loro nativi, si potrebbe commettere la minuta giustizia a pro dei sopraffatti dalle presenti autorità governative o amministrative, elettive o no. Ed i richiami contro le commissioni locali elettive sulla distribuzione delle quote di ricchezza mobile o di leva, quelli contro i comuni o le commissioni amministratrici delle scuole e delle opere pie, ed i primi giudizii sulle liste elettorali sarebbero da loro risoluti. La dimora precedente nelle città universitarie, la dignità del nuovo officio, rispondente in parte quantunque ampliato a quello dei presenti consiglieri di prefettura, una lieve indennità; la loro esclusione, durando nell'officio, dalle funzioni elettive e governative, la loro possidenza e la reputazione precedente delle loro famiglie, farebbero autorevole siffatta giustizia amministrativa resa in nome del Re; farebbero viva la autorità del Sovrano che gli eleggerebbe, presso gli amministrati. Man mano che questo ceto s'andrebbe svolgendo e facendo più colto, stimolato dall'onore dell'officio,

[1] V. op. cit. id. ib.

e dalla probabilità che avrebbe, dopo uno o due lustri di esercizio, d'esser chiamato a maggiori onori dal voto del popolo o dalla fiducia del Sovrano, potrebbero moltiplicarsi questi officiali, ed accrescersi i loro officii amministrativi e giudiziarii; tenendo tuttavia come indispensabili le condizioni di censo, di coltura, di inamovibilità che abbiamo accennate. La distinzione delle specie de' loro giudizii, individuali o collegiali, dovrebbe essere studiata secondo le condizioni locali, e secondo la competenza ed imparzialità presumibili nel ceto, dopo accurata inchiesta. Proposti al Re non da un Consiglio provinciale, che è per solito oggi la maggiore clientela della provincia (e che, allargato il suffragio, diverrà spesso l'espressione dei ceti infimi e disciplinati contro la possidenza della provincia), ma dai senatori della provincia stessa: non un ministro, ma l'autorità delle giurisdizioni superiori del Consiglio di stato, della Cassazione e della Corte dei conti dovrebbe rivedere, in caso di appelli o di ricorsi, e correggere l'opera loro, se apparisse la violazione d'un dritto. Infine, che questa autorità non si profanasse in un patronato illegale sarebbe impedito dalla frequenza dei giudizii collegiali, dall'interesse di questi giudici d'acquistar credito largo, dalla loro esclusione, finchè durassero in officio, da ogni diretto interesse nelle lotte elettorali; infine dalla gioventù, e da quel rispetto di sè e del proprio ceto, che diventerebbe subito tradizione in una corporazione così fatta, e pregiata per questo.

In essi, poste queste condizioni io avrei fiducia, sto per dire illimitata; e questi giovani, in questa instituzione, riuscirebbero presto terribili ai presenti sopraffatori locali.

L'autorità e l'abito del giudicare iniziato nella vita di questi giovani agiati, appena essi fossero usciti dal corso universitario con onore, e tornati a casa; ed il plauso probabile e pronto dei migliori concittadini alla dirittura dei loro giudizii, mostrerebbero loro non solo più bello, ma più utile al loro credito l'imparzialità.

Affidando loro sopra tutto la pronta risoluzione dei richiami amministrativi locali, i quali rimangono oggi quasi tutti senza uscita per l'irresponsabilità degli amministratori

elettivi; determinata questa responsabilità delle Giunte e delle Deputazioni non più verso i loro autori, i Consigli comunali e provinciali, ma verso gli elettori, e dato a questi ad ogni momento il dritto di provocare un' azione popolare presso il giudice di pace che noi imaginiamo in Italia, per effetto di questa magistratura amministrativa seguirebbe che la più parte delle aspre ed annose oppressioni, che ora fanno fastidiosa la vita locale ed incrollabili le oligarchie in moltissimi comuni sarebbero facilmente rotte, con reputazione e gloria dei nuovi giudici e dei loro collegi. Spediti nei giudizii, ricisi nelle multe da decretare, obbediti nelle esecuzioni, seguirebbe che tutta la macchina elettiva locale per la loro spinta si girerebbe pronta, e ridiverrebbe cara ai cittadini; perchè non parrebbe formale nè tarda nè arbitraria.

Forse appresso, a questo giudice che non potrebbe essere sospettato come un officiale pagato dal governo potrebbe essere commesso il geloso officio di pronunziare sui reati politici minori, e sull' asportazione di armi vietate. Il carattere quasi paterno del suo mandato gli permetterebbe, insieme con la sua stabile dimora nel luogo, con la gratuità dell' officio e l' agiatezza, di raccogliere in ciò come nel resto, l' autorità del giudice di fatto e di quello di dritto, salvo, s' intende il ricorso per le sole possibili infrazioni della legge. Oggi in Inghilterra, per dirne una, prontamente agevolmente, per via d' informazioni assunte da uno di questi giudici (*by information before one justice*), senza la pompa e le lungaggini nostre, è punito ogni socio d' una setta in cui si giuri qualcosa di contrario agli ordini dello Stato, o si sottoscrivano dichiarazioni o impegni illegali. E così pure, dovunque manchi in una società un registro atto ad esser visto da tutti i membri, o se vi sian delegazioni di alcuni membri per operazioni speciali quel giudice può pronunziare la illegittimità della setta o associazione, e punire con multa di venti sterline e con prigionia per tre mesi. Se poi vi sia altro speciale reato può pronunziare la deportazione sino a sette anni.[1]

[1] V. *The Cabinet Lawyer, a popular digest of the Laws of England, civil, criminal and constitutional.* Ediz. del 1869, pag. 52.

È inutile ch' io spieghi come sarebbe facilmente prevedibile che una giurisprudenza più viva, più legata ai fatti, più prossima al costume, s' andrebbe formando naturalmente in ogni loro competenza di fatto e di dritto, per opera di siffatti giudici; come per quella gloriosa de' pretori romani, che i posteri italiani resero e rendono in certo modo fossili nella rigidità dei codici, divenuti più che compilazioni utili immobili monumenti: e peggio con le Cassazioni, onde sembra talora che i cittadini vivi sian fatti per servire alle leggi, rese immobili e morte, e non al contrario. Ma di ciò sarebbe troppo lungo il discorso, e qui fuori posto.

Quanto alla responsabilità degli officiali elettivi e governativi, questa potrebbe forse anzi tutto essere ravvivata, internamente e preventivamente, con la specificazione degli officii fra i varii membri, stabilita per legge, per gli assessori e per i Deputati provinciali. E, quanto alle risoluzioni collettive, mediante una discreta e precisa responsabilità del loro presidente, che non si fosse richiamato contro una illegalità o un sopruso manifesti.

Infine la unicità del giudice amministrativo, nella più parte de' casi, la sua competenza sul dritto e sul fatto illegale, dopo accaduto, la facoltà che gli fosse data di procedere per propria iniziativa, onde sarebbe agevolato senza pericolo il richiamo segreto del sopraffatto, renderebbero così pronta la successione della pena al sopruso, che quella potrebbe esser mite senza pericolo: dall' esclusione dai pubblici offici alla multa ed a una breve prigionia. Quella in caso di omissioni gravi, questa in caso di reato degli amministratori.

Se non che, può qui dirsi: Resa così ardua la condizione degli amministratori elettivi; pareggiata a quella dei funzionarii pagati, non si ridurrebbero le candidature per questi officii in mano dei più arrischiati, nullatenenti o procaccianti, escludendosi volontariamente i pacifici abbienti, i timidi, dell' incorrere in una pena, per distrazione o per eccessiva fiducia in altri?

A questa obiezione risponde in parte la qualità del giudice imaginato per questi giudizii, e il suo senso pratico

prevedibile, che certo sarebbe più remoto di quello dei giudici ordinarii presenti dal *summum jus*, dalla giustizia formale. Ma una risposta risolutiva ad una difficoltà come questa, intrinseca alla materia dei candidati presenti italiani per gli officii elettivi, non puó esser data che dall' altra serie di riforme solo finora accennate, e che svolgeremo, dopo aver toccato qui della più efficace giustizia amministrativa.

Il carico degli officii elettivi amministrativi non può essere portato con sicura responsabilità, se non sia *discentrato in sè, e scemato per ciascuno dei presenti amministratori.* Un sindaco presidente della Congregazione di Carità, deputato scolastico mandamentale, autorità unica nell' informar fuori e nel pigliare iniziative dentro dal comune, è condotto naturalmente, in paesi scarsi di movimento della pubblica opinione ad essere un sopraffattore, se non un flagello. Egli ha già tanta materia diversa da amministrare e così complessa in Italia oggi, che confessiamo prevedere che a' posteri parrà assurdo che sia siata mai accumulata in un solo; comechè ne sia alleviato oggi il peso dalla fidanza d'una quași intera irresponsabilità, checchè deliberi, checchè riscuota o spenda.

Condizione necessaria perchè la responsabilità dei presenti amministratori collettivi diventi effettiva, ed intanto essa non isvegli nè rimova da questi officii i migliori, è il dicentramento delle competenze dai consigli presenti, mediante la creazione di specificate instituzioni organiche amministrative, secondo i fini diversi di operosità civile: guarentigia precipua questa d' ogni vitalità collettiva, e così della conservazione sociale. E la storia mostra che le nazioni prive di siffatte instituzioni, che più raccostano nel popolo la coscienza dei bisogni pubblici a' mezzi di soddisfarli, non possono evitare il feudalismo o il socialismo; il piegarsi alla prepotenza di un ceto o a quella d' uno Stato.

Da un lato dunque la giustizia amministrativa, mediante riscontri interni e sanzioni e giudici esterni, difenderebbe così vigorosamente attuata gl' individui e le libertà singole contro i più, contro le sopraffazioni della vita locale; e di

ciò abbiamo ora discorso in questo capitolo. Dall' altro lato le instituzioni organiche elettive, dicentrate dalle presenti secondo i vari fini sociali specificati, renderebbero possibile il carico della responsabilità agli amministratori; ed accosterebbero per altre e più dirette vie le instituzioni elettive al popolo, che allora le potrebbe dir sue, e comincerebbe a crederle tali. E di queste parleremo nei capitoli successivi.

Qui concludiamo affermando che da questa duplice serie di riforme nascerebbe senza dubbio una viva coscienza nei cittadini rispetto alle amministrazioni elettive, ed una nuova attitudine a ciò. Ed infatti fu detto degli inglesi che, se essi hanno siffatta coscienza, ciò dipende appunto da che in primo luogo ciascun contribuente colà prende una parte personale all' amministrazione degli interessi locali comuni, ed in secondo luogo da che essi sanno di poter invocare e trovar sempre un giudice locale efficace a reprimere qualunque abuso. [1]

[1] V. Gneist, *Constitution communale de l' Angleterre*, trad. Hippert. Vol. II, pag. 169.

CAPITOLO V.

Ragione e processo delle Instituzioni organiche nei popoli civili.

SOMMARIO — § 1. Delle instituzioni organiche determinate dalla condizione dei subietti, e di quelle che hanno scopo d'operosità civile — § 2. Esaurimento delle forme presenti italiane dei comuni e delle province — § 3. Lo scemar dei legami di convivenza necessita altre instituzioni, impedite dalle circoscrizioni presenti — § 4. Le competenze presenti de' comuni e province, e quali dovrebbero essere le province — § 5. Maturità del dicentramento dalle competenze presenti de' comuni — 6. Necessità d'un accrescimento dell'autorità e competenza dello Stato per l'attuazione delle nuove instituzioni.

1. Fra le instituzioni collettive dell'umanità è agevole distinguere due specie o maniere, che vanno svolgendosi via via nei popoli disposti a civiltà.

La prima specie è di quelle *Instituzioni che sono determinate dalla condizione naturale, e dalla diversità e convivenza degl'individui e de' popoli.* Tali sono la *Famiglia*, il *Comune*, la *Nazione*, le *Unioni concordate tra' popoli diversi.* Questa prima specie di instituzioni esprime altrettante *condizioni* o *stati* di convivenza e topografici del subietto sociale che è l'uomo.

La seconda specie è delle *Instituzioni che hanno scopi d'operazione civile.* Tali sono: Quelle che attendono all'attuazione della giustizia tra gli uomini *(Stati)*; quelle che curano lo svolgimento delle religioni *(Chiese)*; quelle che promuovono l'educazione delle facoltà, morali, intellettuali, artistiche e il lavoro materiale dell'uomo *(Institu-*

zioni sociali di beneficenza, educative, artistiche, artigiane.[1] *)*

Questa seconda specie d'instituzioni esprime altrettante *azioni* obiettive e progressive del subietto sociale.

Osservò l'Ahrens che nelle instituzioni della prima serie *(famiglia, comune, popolo)* mano mano, col procedere della civiltà, alla prevalenza dell'elemento *naturale* succede quella dell'elemento *spirituale.*[2] Noi diremo, in linguaggio più esplicito, che le instituzioni sociali determinate dalle condizioni naturali e topografiche degli uomini, mediante l'agevolezza delle comunicazioni, e col prevalere degli scopi obiettivi e spirituali, sono destinate ad allargar le loro trame. E, in tutto ciò in cui non è necessaria la convivenza, esse concedono sempre maggiore campo via via ed agevolezze alle instituzioni sociali della seconda specie, cioè a quelle in cui più si svolgono gli scopi obiettivi e spirituali dell'uomo; nel quale processo si attua il vero *dicentramento instituzionale,* di cui abbiamo fatto cenno nel capitolo precedente. Vediamo ora qualche esempio di questo processo nelle nazioni moderne.

L'eccessiva prevalenza delle instituzioni sociali del primo ordine, mediante i privilegi delle famiglie, e delle loro caste, dei comuni e delle province fu rotta violentemente il 1789, il che accumulò nello Stato tanto potere quanto mai non se n'era visto da secoli; e la Francia prosperò come mai non avea fatto insino allora, perchè quegli individui centripeti e vivaci si sentirono subito molto più liberi da presso e più fortemente diretti da lontano. Ma contemporaneamente la congestione di tanti e soverchi offici rese così ponderoso

[1] Accetto qui, con qualche modificazione, uno schema comune all'Ahrens (V. *Dottrina generale dello Stato*) e al Piola (*La libertà della Chiesa*), il quale mi par consistente e di pratico uso, deducendone le considerazioni che seguono.

V. Ahrens, op. cit. versione del Giudice, Napoli 1866, pag. 31 e 64 e Piola, op. cit., Milano, Hoepli 1874, Cap. I.

Probabilmente poi il Piola ritrae colà, con qualche variazione, quel che avea scritto il Lieber, da lui citato (V. *On civil liberty and self-government*. V. la citata ediz. americana, Filadelfia 1877, Cap. XXV, p, 300 a 303.)

[2] Id. ivi, p. 51.

il reggimento di quello Stato, che mai dopo il medio evo non si videro, in nessuna altra parte d'Europa, accadere in uno solo, in altrettanto tempo mutazioni maggiori. Il che durerà probabilmente finchè, in cambio del ridare forza artificiosamente alle instituzioni del primo ordine già attenuate, come alcuni consigliano, alle caste, ai comuni, o alle province, si procederà quivi ad aiutar lo svolgimento di quelle altre instituzioni che hanno scopi d'operazione civile, forme autonome e vigorose.[1]

Ma, perchè ciò sia ottenuto, bisognerà, ivi ed altrove, che lo Stato attenda a sciogliere le instituzioni che hanno scopo d'operazione civile, per quanto è necessario, da quelle altre che sono determinate solo dalla diversità de' soggetti. L'autorità della famiglia non deve più impedire però il progresso dell'educazione nazionale; ed il comune, non deve poter restringere nei suoi confini, e regolare a modo suo e a suo pro quegli instituti che sono atti a muovere gli uomini ed a farli progredire oltre i precedenti confini.

Di poi in Francia, alla eccessiva, ma passeggiera quanto necessaria oltrepotenza dello Stato, si oppose per contrapposto meccanico e grossolano il dicentramento topografico eccessivo, la dissoluzione della Francia nelle *Comuni*; che, tra limiti strettissimi di spazio sminuzzerebbero, esagerata e peggiorata, quella oltrepotenza ,a vantaggio di volgari politicanti locali. Or, quel che in Francia fu una minaccia, e può diventare un pericolo urgente, se lo Stato non si risolva a promuovere nella nazione il dicentramento instituzionale, cioè l'autonomia delle instituzioni mature che abbiano scopi d'operazione civile, quella minaccia e quel pericolo, ivi futuri, sono un flagello presente e crescente in Italia; massime dopo il suffragio allargato in tutta l'amministrazione locale a chi non sente di contribuirvi, e l'elezione dei sindaci onnipotenti de'maggiori consigli comunali.

[1] Ciò fu tentato vigorosamente, e non del tutto invano, dal Gambetta che promosse principalmente durante il breve tempo della sua autorità la formazione di associazioni di industrianti e di operai, e delle loro camere sindacali con speciale giurisdizione, in paese in cui già parve precipua gloria della Rivoluzione l'abolizione d'ogni legame obbligatorio de'ceti. V. il suo discorso del marzo 1881 nel banchetto datogli dalle Camere sindacali di Francia.

Una sembianza ed un indizio di quella condizione violenta, e quasi barbarica, che instaurerebbe nella civilissima Francia la vittoria dei partigiani del disgregamento nazionale nelle *Comuni*, si può scorgere nelle condizioni effettive e presenti di quelle regioni d'Italia in cui tante vivaci passioni individuali, forse più tenaci di quelle che si vedrebbero in Francia, si rodono oggi infeconde, vinte e vincitrici negli stretti confini di migliaia di comuni, e di più province italiane; dove si consuma la vita locale tra i rancori delle mute oppressioni e la goffaggine trionfante delle clientele. La competenza oppressa dalla violenza, il censo sempre più dalle combriccole dei politicanti, che sfruttano il danaro altrui; scuole e strade, beneficenza pubblica e feste costose, l'economia ardua dei dazii e le liste gelose dei giurati, e sino la compilazione di quelle liste elettorali per cui solo può rompersi o perpetuarsi la tirannide del gruppo prevalente, tutto questo arbitrio di governo, e quasi tutto il potere costituente del comune e della provincia, vi furon commessi a' governanti locali, senza limite alcuno efficace. E tutto questo pare ancor poco a' fautori del dicentramento meccanico e topografico, inetti ad intendere qualunque riforma più che formale. Pure nessun osservatore diretto ed imparziale dei fatti della vita comunale italiana si trova che ne riferisca altre impressioni che di sgomento, come il lettore avrà potuto scorgere dalle descrizioni contenute nel secondo e nel terzo capitolo. E che la vita economica della più parte dei comuni italiani sia stremata dalle gabelle, la vita morale dalle sopraffazioni o da lotte infeconde, tutti lo riconoscono e confessano, caso per caso. Ma quando, dall'impressione diretta dal giudizio concreto, si passa all'apprezzamento astratto, il vero è dimenticato come per miracolo, e l'astrazione della libertà comunale da accrescere per via di nuove competenze diventa gloria precipua dell'amministrazione italiana, ed indirizzo prestabilito delle riforme future. Così le esalazioni d'una gran città o d'una maremma insalubre si possono mutare, all'occhio di chi poi le contempli attraversate dal raggio dell'aurora o del tramonto, in lieti e vistosi colori. Così il nuovo abito ita-

liano, dogmatico e pigro, prevale dopo il 1789 sul buon senso nativo.

Al comico tipo nazionale del sindaco *babbeo*, succeduto già ai signori vittoriosi della libertà popolari, segue ora man mano, in grazia della legge nuova, la risurrezione delle usurpazioni violenti della fine del medio evo, rivestite di forma legale. Nel primo fiore delle libertà comunali di quei secoli un abbozzo di dicentramento instituzionale, conforme ai tempi, avea fatte vive molte nostre città, attribuendone le funzioni quali alla signoria popolana, quali alle Arti, quali alla Chiesa e alle fraterie operose. Siffatte instituzioni, distinte secondo i fini d'operosità civile, facean però vivi quei comuni; e, solo perchè così specificate, avvivavano la consapevolezza e l'opera di ciascun cittadino nelle varie funzioni della vita locale. Ed ora il sindaco può conciliar tra noi gli officii di capo della polizia del villaggio e d'agente elettorale, che ha voce però sino a Roma; e, non a pro del suo villaggio, ma dell'autorità sua. Libero ed arbitro però di tutto, s'ingerisce di strade e di scuole, d'igiene e di culto. Può diventare agente segreto dell'emigrazione, delelegato scolastico, padrone dei demanii comunali indivisi, e del capitale del Monte frumentario. Può, con l'agevole accordo di pochi, cementato dal frutto della utile complicità, cacciar dalle liste elettorali i più autorevoli possidenti, impigliandoli in liti annose col comune: e, nel tempo stesso che toglie loro ogni voce, consumargli con le sovrimposte fondiarie. Può dare un indirizzo clericale o ateo all'istruzione popolare, consentendo o negando il catechismo nelle scuole: può tutto rispetto alla salute pubblica, e spesso gli giova accordarsi col medico condotto e col farmacista: può ritentar verso meno umile obietto le imprese di don Rodrigo, avendo quasi a sua posta, se non l'onore, la vita e l'avvenire delle maestre. Può questo, e fa questo ed altro molto spesso.

La condizione di massimo accentramento del comune italiano non ha riscontro nelle legislazioni di altri paesi. Nella Francia abbiam visto come l'autorità governativa, con la sua ingerenza, comechè eccessiva, nelle amministrazioni

locali, limiti nel fatto quel che in Italia è la peste massima di queste amministrazioni, la prepotenza d'una clientela amministrativa. Lo stesso accade nel Belgio, dove non solo il sindaco, ma gli scabini altresì, rispondenti ai nostri assessori sono designati dal Governo. Ivi dunque un riscontro efficace, e presumibilmente equo, è nell'amministrazione stessa. Nelle città prussiane un magistrato, quale è il borgomastro, è la sola potestà esecutiva; mentre distinte commissioni autonome, composte per la più parte di borghesi eletti dal consiglio comunale, han cura delle scuole, della beneficenza, dell'igiene e degli altri servigi pubblici; con un sistema diverso dall'inglese, ma sostanzialmente conforme, di dicentramento instituzionale. E simiglianti instituzioni, per cui è impedita o limitata la prepotenza di una combriccola o d'una clientela nel comune sono in Austria ed in Russia.

Se in parecchie province italiane il singolare accentramento di poteri nelle autorità locali, che certo v'ha rallentato in questi anni il naturale progresso della civiltà, non fa prove del tutto scandalose, ed è meno invida ed oppressiva la vita in molti comuni dell'Italia centrale e superiore, perchè abitati da individui più temperati, quivi neppur si può dire che le funzioni della vita locale siano esercitate bene. Dovunque il limite topografico delle competenze amministrative è strettissimo; e l'estensione e la varietà di siffatte competenze ugualmente sconfinata per la legge stessa, sta in mano di poche persone in migliaia di comuni. Il mostro in alcun luogo è domato in qualche modo dall'ambiente più civile, ma non può accadere che, se non sa opprimere, non impacci. E, quanto impacci anche sè stesso l'abbiam visto, tra l'altro, dalla crisi economica a cui son giunte o s'avviano la più parte de' comuni e delle province italiane, pel naturale disquilibrio tra il potere presso che sconfinato di spendere e di tassare di chi li governa, e la scarsa possibilità dell'opposizione di chi paga, in tempo utile. Perchè nessuno vi può via via riscontrare la spesa col servigio, la tassa coll'investimento; nè la competenza dei candidati coll'officio futuro di ciascuno, nella mistura confusa degli officii a cui

possono esser quelli chiamati, dopo eletti, nel comune e nella provincia.

Del resto, secondo che va crescendo la mobilità delle popolazioni, anche nelle più temperate regioni d'Italia scemano di vigore e mostrano la loro decadenza naturalmente quelle instituzioni che si fondano precipuamente sul convivere. E, come s'è visto in questo secolo in Inghilterra ridurre a poco le varie competenze delle parrocchie rurali, già si fa sempre più viva la voce che chiede in più parti d'Italia la aggregazione de' piccoli comuni a' maggiori. Si ottenne anche contemporaneamente un limite legislativo alla facoltà sconfinata di spendere de' minori e de' maggiori comuni. Ma qui evidentemente s'è fuori via; non essendo possibile, finchè duri così strana mistura di competenze quanta se ne avviluppa nel municipio italiano, trovare rimedio alla rovina in un solo limite esterno: e già si vede vano questo nelle autorizzazioni agli eccessi di spesa comunali. Il 25 dicembre 1888 la direzione generale di statistica computava il debito dei comuni italiani essere di 883 milioni, e quello delle provincie di 172. Anche un accrescimento di responsabilità degli amministratori, per la necessaria loro incompetenza presente alla maggior parte degli officii a cui son chiamati, non farebbe ora che scemare le candidature degli onesti.

Non è prossimo il giorno che le ottomila residenze municipali d'Italia, segnacolo e ricordo in gran parte di vanità medievale, cadranno in rovina o albergheranno instituti più specificati nel fine, e però più utili al popolo. Ma è certo prossimo il tempo che gran parte di quegli edificii perderanno quella importanza ch'oggi hanno nell'affetto tradizionale o nell'odio crescente, col mutare più spesso e più a lungo dimora ed opera le popolazioni che s'educarono all'ombra loro. Prima tuttavia che questo accada, per naturale progresso della vita moderna, è da augurare che di sotto la corteccia delle competenze eccessive del comune e della provincia italiana possano essere sorte, con l'aiuto d'un Governo previdente e dell'opinione pubblica meglio consapevole delle condizioni della vita moderna, altri in-

stituti che piglino nome e competenza da' precipui scopi di civile operazione, secondo che vi maturino via via.[1] Così già la Chiesa cattolica prima, e poi le altre sorsero autonome, e svolsero i loro fini d' operazione civile raccogliendo gl' individui credenti a traverso le precedenti circoscrizioni. Sorga insomma un ordinamento amministrativo per cui, mentre già s'attenua via via la convivenza, vada nel fatto scemando l' importanza delle circoscrizioni topografiche minori, e crescano, liberati da sindaci e da assessori, da cinte daziarie, da reminiscenze storiche e da oppressioni moderne quegl' instituti nazionali o locali in cui la cultura pubblica o la pubblica beneficenza, l' arte o l' industria, ciascuna insomma delle funzioni sociali meritevoli di vita organica e libera possano trovare sussidii economici sufficienti, amministratori competenti, autonomia legale e possibilità pratica di vita prosperosa.

Senza intendere questo processo naturale delle moderne società, in esse appariscono strani molti fenomeni. Così non si riesce a spiegare, con l' opinione che s' ha generalmente delle instituzioni inglesi, le loro ultime riforme; che parvero però a più d' uno la caduta, anzichè la naturale e promettente trasformazione dell' assetto amministrativo precedente. Certo, a chi immagina, al modo che si suole in Italia, che il dicentramento non possa essere che topografico, e che la libertà locale non possa sussistere se non per via della rappresentanza di tutti per qualunque officio, apparirà una rovina quella serie di recenti riforme inglesi. Per queste conservandosi sustanzialmente la supremazia dei *giudici di pace* nominati dal Governo, e riducendosi quasi a nulla la competenza della parrocchie (rispondenti per ampiezza a' nostri comuni rurali) si vennero da una parte organizzando come autonomi i borghi (1835), e dall' altra creandosi due nuovi instituti: le *Unions* per l' amministrazione della beneficenza pubblica (1835)[2], della sanità pubblica e delle strade (1875

[1] Un cenno, sebbene incompleto, di questo desiderio, lo trovo in Minghetti, op. cit. C. IV, pag. 247.

[2] Le 649 *Unions* fondate il 1835 in Inghilterra a tale scopo si reggono per voto plurale, cioè proporzionato alla tassa; avendo sino a sei voti i maggiori imposti.

e 1878), con circoscrizione media tra le parrocchie e la contea, e tasse speciali mediante il *poor-rate*; ed i *Distretti*, per l'amministrazione dell'istruzione elementare, con amministratori ed entrate anche speciali[1] (1870). Infine la legge per l'amministrazione comunale del 1882, a quella dell'amministrazione delle contee e province del 1888 seguono concetti poco diversi. Tutte e due hanno per elettori gli stessi, salvo che la seconda fa la prova del suffragio delle donne. Han per base il censo di chi possiede o occupa una casa, ma che dee dimostrare d'avere pagata la imposta locativa. Non possono imporre imposte fondiarie o indirette, che non si sentano distinte. Gli eleggibili sono d'un ceto diverso dagli elettori, richiedendosi per questi un censo maggiore. Infine i consiglieri comunali e di contea si aggiungono un terzo di colleghi scelti da loro.

Per mezzo di queste riforme, ad una confusione di competenze e ad uno sminuzzamento topografico di organi si è sostituito un discentramento instituzionale di alcune precipue funzioni sociali, in organismi sufficientemente ampii; lasciandosi ai più minuti organi locali, alle parrocchie l'officio proprio, ed anche instituzionale, dell'amministrazione ecclesiastica. È forse in ciò il maggior progresso amministrativo del secolo, maturato in un paese in cui la mobilità massima degli individui va limando, più presto che altrove, i legami della convivenza, e va scolorendo le invano rimpiante circoscrizioni locali minori.[2] Ma va ravvivando contemporaneamente l'importanza di quegli instituti in cui l'uomo vede attuati precipuamente i suoi fini esteriori e l'operosa civiltà; consentendo che siano amministrati cia-

[1] I *boards* (consigli scolastici) sono per questa legge 2051 in Inghilterra con l'officio di imporre tasse per le scuole e di amministrarle: i consiglieri sono eletti con voto cumulativo.

[2] E questo punto mi pare non abbia veduto Carlo F. Ferraris, ad onta del suo vivace ingegno, nel breve *Saggio sulla riforma dell'amministrazione delle contee in Inghilterra ed il Selfgovernement*. V. *Saggi* ecc. Torino, Roma, Loescher 1880 in fine. Si noti, che anche il succedere che ha luogo negli Stati Uniti d'America via via, de' municipii più ampii alla originaria circoscrizione delle parrocchie, conferma il processo storico che qui esponiamo.

scuno distintamente da chi v'ha interesse; e senza più tener conto del limite del muro e della fossa antichi.

Questo processo organico, che è un vero progresso, è fatale parmi, nei popoli sensibili alle correnti sempre più vigorose della vita moderna. La competenza effettiva è scarsa a rispondere alle funzioni assunte dagli instituti amministrativi locali, se circoscritti nel giro di una convivenza che si fa sempre più fugace per la mobilità della vita, ed è rapidamente aggravata ogni dì dal moltiplicare di queste funzioni col moltiplicarsi degli scopi d'operosità civile. E sorge il tempo ed il posto d'un ordinamento amministrativo pel quale scemi sempre più d'importanza la circoscrizione topografica; e sia conceduta sempre più libera la vita agli organismi che raccolgano la cooperazione umana agli scopi civili. Questi nuovi organismi avranno per confine naturalmente quello che sarà segnato dalla omogeneità dello scopo di ciascuno, e dalla possibilità del cooperarvi, anche senza il convivere degli individui. E lo Stato, fra gl'infiniti tentativi che fanno i cittadini per intendersi e cooperare a quei fini, sentirà sempre più chiari e più forti due doveri, due officii suoi. Il primo, ch'è quello di spezzar gl'impedimenti che le circoscrizioni amministrative precedenti, fondate sulla mera convivenza, fanno ad un'operosità più libera, più feconda e varia; assorbendo esse, a pro di organismi vecchi e via via più incompetenti, l'operosità elettorale e le imposte locali. Il secondo sarà quello di dar battesimo legale, e riconoscere la veste giuridica alle instituzioni organiche che adempiano ciascuno di questi fini, quando esse siano già vitali e mature; e di coordinare le attività già disposte ad un fine conforme, liberate dall'autorità e dalla competenza insufficiente degli instituti locali; coordinarle, e dar loro autorità legale di funzione pubblica, quando o sia maturo questo fine, o sia necessario alla vita civile della nazione. La limitazione degli officii delle parrocchie inglesi ai soli fini ecclesiastici, e la creazione delle Unioni e dei Distretti per l'amministrazione della beneficenza e sanità pubblica e delle scuole elementari, è stato il più grande ed il più sicuro passo che un paese moderno

abbia stampato sulla nuova via. E tanto più meritorio, quanto ivi più tenaci erano le tradizioni amministrative, e più lodato generalmente il vecchio ordinamento delle instituzioni locali. Ma in nessuna regione d'Europa il tempo nuovo incalzava così da presso il vecchio, come in Inghilterra; perchè in nessun luogo la mobilità degli individui era divenuta maggiore.

Con questo largo riguardo ci sembra che possa intendersi e pregiarsi, ed invidiarsi anche, il beneficio del dicentramento instituzionale anglosassone, e proporsi all'imitazione degli Stati latini. E la natura dei nostri popoli, più amici del preciso e del definito, farà sì che essi, come han preceduto gli altri nel liberare gl'individui ed i ceti dalle disparità del diritto, mediante l'uguaglianza dei cittadini innanzi alla legge, così forse li precederanno anche per la determinazione precisa dei nuovi organi sociali. Siffatti organi, sebbene già sono molto meno impacciati nei popoli anglosassoni che nei nostri da circoscrizioni topografiche onnipotenti e competenti a tutte le funzioni, pure vi mostrano il difetto d'una gran lentezza nella specificazione degli organi, e d'una insufficiente determinazione delle funzioni. E però all'organismo perfetto dello Stato e delle sue instituzioni, distinte pei fini diversi d'operazione civile, forse giungerà più presto l'Europa latina e più compiutamente; quando lo schema di questa armonia che or si comincia a ricercare, tra vani tentativi di accentramento e dicentramento meccanici e topografici, sarà attuato da un legislatore efficace come Servio Tullio, come Giulio Cesare, come l'imperatore Federico II, su' popoli di questa razza.

Possiamo porre innanzi come probabili queste due proposizioni, che ci sembrano esprimere due leggi correlative del progresso amministrativo:

1.ª Le instituzioni sociali circoscritte dal limite della convivenza, e non da quelli dei grandi fini dell'azione libera dell'uomo, scemano le loro competenze effettive in ragione della piccolezza delle circoscrizioni e della crescente mobilità degl'individui, e cedono sempre più delle loro funzioni alle instituzioni che hanno un fine d'operazione civile.

2.ª Il discentramento organico o instituzionale è l'opera con la quale lo Stato, secondo che maturano i germi di nuove instituzioni sociali intese a conseguire alcuno degli scopi d'operazione civile (come le instituzioni sociali di beneficenza, educative, artistiche, artigiane), le riconosca e le aiuti a vivere; liberandole via via da più competenze delle instituzioni determinate dalla natura e dalla convivenza degli uomini (come comuni, province, famiglie), e fornendole di que' mezzi e di quelle funzioni che son proprii di ciascuna instituzione che nasca.

II. Alcune delle obiezioni più agevoli ad essere immaginate contro questo processo storico del tempo nostro, gioveranno, dibattute brevemente, a chiarirlo meglio. Dopo di che ripiglieremo e termineremo l'esposizione degli argomenti i quali mostrano urgente che si ponga mano in Italia a scemar la pressura meccanica ed esterna delle circoscrizioni locali, ed a secondare nel dicentramento organico ed instituzionale quel che consigliano i tempi ed il nostro bisogno.

Qualcuno, ci sembra, potrebbe dire: « Voi accennate a tendenze vere, ma ne esagerate l'importanza; e guastate il vostro assunto quando annunziate le nuove instituzioni che dovrebbero sorgere in ciascuno Stato per il conseguimento di ciascuno dei grandi fini di operazione civile, liberate dai legami delle instituzioni fondate già sulla base della convivenza. Infinite instituzioni speciali private, costituite o no dallo Stato in persone morali, possono vivere e vivono infatti senza trovare impaccio nelle instituzioni che fecero grande l'Italia, che son quelle che tengono insieme ogni popolo, come il comune e la provincia. Il bisogno di instituzioni nuove, collettive e diramate per tutto lo Stato, che dovrebbero probabilmente avere non solo fini proprii, ma bilancio, imposte, elezioni proprie, non è sentito se non nei paesi che non han bene saldi e determinati gli organi principali degli Stati latini, la provincia, il comune. Nascendo quelle qui, senza distruggere (chè non si potrebbe da nessuna forza umana prevedibile) queste instituzioni in Italia, s'aggiungerebbero limiti a limiti, impacci ad impacci. Mentre,

se comuni e province non adempiono al loro officio, nulla impedisce di correggere con le riforme le instituzioni presenti; come nulla impedisce che s' aggiungano ad esse via via, ma singole e speciali, e senza pretensione che siano estese a tutto lo Stato, o che possano avere imposte loro obbligatorie, le nuove instituzioni che voi ci consigliate d' imitare dagli anglosassoni. Qualche indizio di siffatte instituzioni vostre lo abbiamo nelle Camere di Commercio e ne' loro Congressi. Elettori speciali, imposte speciali per alimentarle, un fine speciale d' operosità civile da conseguire; e pure, da così eletta e specificata semenza che frutto insipido ed impari dell' aspettazione! E se voi vorreste instituzioni simili per l' educazione popolare o per la beneficenza pubblica, come potreste impedire la creazione d' altrettanti stati nello Stato recente italiano, se speciali elettori, amministratori di un vasto, sebbene specificato patrimonio, fossero per caso d' un solo partito; se fossero, poniamo, del partito clericale i più tra gli elettori speciali de' comitati scolastici che voi vorreste probabilmente trapiantare in Italia? »

« Non intendete che il Comune e la Provincia, se distinguono una parte dei cittadini dall' altra secondo un limite topografico, accomunando pure, nel giro di questo, ceti ed interessi, limitano da un lato le discordie nazionali, e fan meno acute dall' altro le lotte locali, per la varietà stessa de' loro fini, ed appunto perchè l' elettore non può esser certo di che cosa specialmente sarà incaricato d' amministrare l' eletto? » Or queste obiezioni, che si riassumono e condensano qui, furono quelle appunto che, fatte da chi scrive a sè medesimo, lo condussero a quella ricerca di fatti italiani, di cui i principali si sono già dianzi esposti in quest' opera. Chi ha atteso a quelli leggendo, potrebbe da sè rispondere agevolmente a quelle obbiezioni. Pure quelle impressioni stesse a noi pare qui di doverle un po' rinfrescare al lettore.

Le strettezze d' alcune instituzioni fondate sulla pura convivenza, come i comuni e le province (senza parlar di quelle che si fondano inoltre e più su' legami di sangue, come le famiglie) sono tali oggi in Italia, che onestamente si può

dire ormai quasi esaurita, rispetto al loro scopo presumibile, la loro forma e la loro competenza presenti. Esaurite e vane civilmente, imperciocchè abbiam dimostrato come, almeno in mezza Italia questa loro forma, in gran parte nuova tra noi, ha ritardato anzi che agevolare ogni progresso. Esaurite le competenze, da che abbiam veduto come province e comuni da una parte aguzzan tutte le ambizioni personali e quell' inclinazione al sopraffare instintiva negli italiani, con la onnipotenza conceduta alle presenti autorità elettive di esse; e dall'altra svogliano le persone competenti rispetto a taluno dei fini d' operosità civile, ed eleggibili, dall' indirizzare verso quel fine un' instituzione da cui nessuno scopo può essere bene conseguito: perchè vi son mescolati tutti, e vi s' attende in confuso all' amministrazione d' ogni faccenda, dentro un limite puramente topografico. E ciò mentre la civiltà crescente vuole officii specificati ogni dì più e si vale appunto, per avanzare, di questo processo di divisione del lavoro e di organi distinti per le distinte funzioni. Invece tra noi prevale necessariamente nell'elezioni il criterio di conferire ad alcuni un patronato indistinto e grande, al criterio di riconoscerli capaci a questo o quell' officio, da che siffatta designazione non è resa possibile all' elettore. Però il criterio politico o il religioso prevalgono all' amministrativo nelle città maggiori, il criterio della fazione e della clientela prevalgono nelle minori. Que' criterii insomma prevalgone che sono i soli visibili agli elettori, cui è vietata la ricerca utile delle speciali competenze negli eletti. E così restano in gioco i soli criterii meno appropriati al fine dell' elezione amministrativa, che risultano quindi anche i meno morali.

Esaurità può dirsi inoltre, economicamente e finanziariamente, la forma presente italiana delle due instituzioni locali di cui tien conto la legge come normali o necessarie; quando s' è venuti al punto che si cita a titolo di lode un comune d' importanza che abbia le sue finanze in buono stato; quando per molti non c' è pareggio senza costringimento e senza angoscia; e però non può dirsi l' equilibrio una condizione normale che nasca dall' intima sufficienza

ed economia dell'instituzione. Invece può ben dirsi normale nelle amministrazioni comunali e provinciali italiane, oltre il disavanzo finanziario, quel peggiore disavanzo morale, che intercede tra l'aspettazione e le lusinghe infinite della più parte degli amministrati e votanti, per effetto della mistura indefinita degli scopi e dei servigi di quelle amministrazioni, e la resistenza che sorge dalla necessità del bilancio.[1] Necessità che poi non è sensibile se non ai pochi che, votando come gli altri, pagano di più. Così il limite del precedente bilancio è ogni anno sorpassato quasi da tutte queste amministrazioni, e i debiti crescono del pari. Le entrate e spese dei comuni si bilanciano, per obbligo di legge, su per giù, ma crescendo il loro debito dai 549 agli 883 milioni, tra il 1873 e l'88, come abbiamo notato poco innanzi. Il che ci sembra che voglia dir chiaramente, che anche il massimo beneficio da' comuni sognato, cioè la rinunzia ad essi di tutti i sessanta milioni di canone governativo del dazio consumo non ritarderebbe notabilmente il precipizio a cui corrono quelle aziende. E le provincie non corrono poco. Già i loro bilanci annui toccavano i centoventi milioni nel 1882;

[1] Il citato pubblicista veneto, il Cantalupi, afferma per parte sua. « Pochissimi sono coloro i quali sanno e credono che v'è un rapporto necessario e costante tra l'interesse loro e l'interesse del Comune. » V. op. cit., pag. 87, 88. E, poco dopo « Nella immensa maggioranza non si comprende il legame tra l'individuo e lo Stato e il Comune. Pag. 88, op. cit. Di più, mentre un acuto osservatore toscano, il Franchetti, riconoscea del tutto artificiale, e senza eco nella coscienza del popolo quest'organismo comunale, in un suo arguto opuscolo già citato; un autorevole giornale lombardo (la *Perseveranza* del marzo 1877) scriveva così « Cosa stranissima! In genere, non sono in Lombardia, nè in Piemonte, i più grandi vantatori dell'autonomie municipali. Abbiamo la mente molto sobria, ed avvezza da lungo tempo a considerare ed ammettere la necessità del potere centrale dello Stato, con tutti i diritti, che gli son naturali, di vigilanza, di direzione e di tutela. Cotesti grandi vantatori vivono sopratutto nella Toscana, per certa boria di tradizioni, o nelle provincie napoletane per una naturale effervescenza e confusione di spirito. Però, non pare che intendano che governarsi da sè vuol dire anche stare alle conseguenze degli atti proprii, e che libertà e responsabilità sono idee che non si possono scompagnare. »

il disavanzo annuo delle provincie ad 8 milioni nel 1885,[1] ed a 50 quello dei comuni: e le spese obbligatorie o impegnate per vie e ferrovie faranno il resto.

Nè alcuno de' varii e possibili rimedii estrinseci che possono opporsi a questa rovina varrebbe intanto a levare un argine durevole contro quello che abbiamo chiamato disavanzo morale di siffatte instituzioni. Il quale deriva appunto dalla scarsa consapevolezza che elettori e contribuenti son costretti ad avere dei fini a cui questi enti sono indirizzati, per la loro misura e complessità eccessive. E ciò partorisce una sproporzione continua tra i desideri ed i mezzi di sopperirvi negli elettori e contribuenti, aggravata dall' altra che corre tra la difficoltà intrinseca di aziende sì complesse e la competenza presumibile degli amministratori.

Invece in Inghilterra tutte le successive riforme amministrative di questi ultimi 60 anni, pur semplificando le circoscrizioni, secondo i varii fini amministrativi, le tengono distinte; e continuano a tener ferma la massima antica *no taxation no representation*, cioè nessun dritto elettorale senza

[1] Nella relazione per la minoranza della Commissione del Bilancio, dell' on. Corbetta, del marzo 1879, si trovava già è scritto: « La pagina più grave dell' avvenire è certamente quella de' bilanci comunali e provinciali » e ricordava le parole dette dal ministro Doda nell' esposizione finanziaria del 3 giugno 1878 « Non passa quasi settimana che nel sottoporre alla firma di S. M. decreti, io non debba, direi quasi tremare, vedendo elenchi di diecine e decine di comuni e di province, che domandano ed ottengono soccorsi dalla Cassa de' prestiti, non debba, dico, impensierirmi per la possibilità di ben tristi conseguenze. » Quella relazione dimostrava inoltre che computando la diminuzione dei loro patrimonii man mano alienati, comuni e provincie in Italia chiudono in effetto il loro bilancio con un *deficit* di 40 a 45 milioni per anno.

Ed il *Diritto* del 29 gennaio 1878 aveva già osservato giustamente che, se i bilanci consuntivi potessero essere pubblicati a tempo, le aziende de' comuni e delle province mostrerebbero ben più grave il disavanzo annuo del minimo che ora dimostrano, pure vivendo in parte via via su nuovi debiti. Onde affermava che « il credito de' comuni italiani decade rapidamente, salvo poche ed onorevoli eccezioni, e taluni si trovano nella dura condizione di dover dimettere ogni aiuto del mercato dei capitali. » Noto infine che le cifre scritte più su nel testo son cavate da un discorso dell' on. Salandra alla Camera, del 19 aprile 1888.

tassa diretta che già l'elettore abbia pagata; e, coll'introduzione dell'eleggibilità delle donne per alcuni officii, e dei consiglieri aggiunti dagli eletti al loro consiglio, danno maggior varietà e consistenza a tutta l'amministrazione locale.

I rimedii tra noi suggeriti sono di tre maniere. Il costringere più strettamente nelle loro spese quegli instituti, comuni e province; il sancire più vigorosamente, con renderla personale ed efficace, la responsabilità degli amministratori; infine il crescere la sorveglianza governativa, limitando così l'autonomia dei comuni e delle province, senza scemarne sostanzialmente le competenze svariate presenti. Or il primo di questi rimedii è così intrinsecamente impedito dalla varietà delle funzioni locali, che si vede tuttodì, e si vedrà sempre peggio in Italia, per esempio i ministri dell'istruzione pubblica, dell'agricoltura e dei lavori pubblici crescere con leggi e con pressure d'ogni maniera i concorsi obbligatorii e non obbligatori dei comuni e delle province alle spese per le scuole, pe' consorzi, per le mostre e pe' lavori pubblici; e dall'altra quelli dell'interno e delle finanze mostrarsi sempre più ed invano preoccupati del rapido aumento delle loro spese. Il che vuol dire che il concetto della sufficienza di questi enti non è praticamente e concordemente chiaro neppure nel seno d'un medesimo ministero italiano; come certo sarebbe se più enti, che più appresso designeremo, ponessero, per esempio, tuttodì sotto gli occhi degli amministrati speciali le loro diverse entrate e spese, misurate alla stregua di ciascuna funzione distinta.

Il secondo rimedio che si propone, l'accrescere e far personale la responsabilità degli amministratori (al quale abbiamo data in fin del capo precedente la determinazione desiderabile e possibile), buono come regola di governo, importerebbe praticamente oggi in Italia, appunto per quella mistura confusa di competenze che s'accumula in ogni amministrazione comunale e provinciale, l'affrettare l'esodo degli abbienti e dei disinteressati. Invece quella gente che ogni dì più v'aspira a ricerca di guadagno o di autorità, quella demagogia disagiata, che va diventando in Italia più che altrove il nerbo della *casta democratica*, i politicanti

minori aspirerebbero con maggiore avidità a quelle amministrazioni; convinti di non avere che cosa perdervi, e sperando per ogni caso d'esser coperti e difesi, più o meno, dal deputato capo della clientela locale. E, se ciò non fosse già sentito, come è, chi può credere che si sarebbe tanto tardato finora a dar sanzioni legali a quella responsabilità? L'ultima rovina a questa condizione di cose la promette ora la legge che ha allargato il suffragio amministrativo da due a quattro milioni di cittadini, quanti si presume che paghino 5 lire d'imposta o non siano analfabeti; mentre da un pezzo in molti comuni si potea dire che il predominio de' quasi proletarii già limava la proprietà fondiaria italiana.[1]

Un altro rimedio potrebbe poi sembrar l'accostare il comune e la provincia italiana al tipo francese, accrescendovi le ingerenze delle autorità governative, massime nelle scelte degli officiali amministrativi, de' maestri e simili. Ma se ciò guarentirebbe più che non accade tra noi la uguaglianza del diritto de' cittadini rispetto alla parzialità delle amministrazioni locali, fine a cui sopra tutto attende oggi la legislazione francese, qui offenderebbe quel senso d'indipendenza, quell'individualismo che è molto più risentito, anzi è connaturato in Italia.

L'on. Salandra suggeriva, in un suo studio sul *Riordinamento delle finanze comunali*,[2] alcuni rimedii alla rovina che preparano ai nostri comuni le leggi presenti: Una legge limitatrice delle spese e dei debiti comunali, e che accrescesse, rispetto all'azienda comunale, l'ingerenza dello Stato, del Governo centrale e del Parlamento: il condizionare la eleggibilità amministrativa mediante condizioni più rigorose che per l'elettorato, nel censo, nella capacità e nella residenza dell'eleggibile, pei grandi comuni: la limitazione delle spese facoltative al 5 per cento al massimo delle spese totali, nette delle partite di giro: il controllo de' Consigli di prefettura sostituito a quello delle Deputazioni provinciali, in limiti suf-

[1] Leggo nell'*Opinione* dei 21 aprile 1878. « Nei piccoli comuni i nullatenenti aggravano la fondiaria, premendo sui proprietarii ed esercitando una specie di socialismo sulla terra percossa aspramente dall'imposta. »

[2] Estratto dalla *Nuova antologia*, anno 1878. V. pag. 27 e seg. dell'estratto.

ficienti a frenar le spese dei comuni in ciò per cui non esista confine preciso e minuto nella legge; e, finchè questi limiti non fossero precisamente definiti da leggi speciali, una legge limitatrice di debiti comunali e di altre diminuzioni di patrimonio. Inoltre la specificazione (che si direbbe dagl' inglesi *appropriazione)* degli scopi d'ogni imposta o della parti d'imposta rispetto alle spese speciali, specificazione fatta chiara ai contribuenti ne' conti consuntivi. Il che si potrebbe fare senza creare imposte speciali, ma mediante l' esatto assegnamento dell' uso di ciascuna parte della imposta, votata per ciascuno scopo. Infine il tentativo di provvedere alle spese comunali d' interesse non generale mediante contribuzioni speciali degli interessati. Ai quali poi si potrebbe concedere un' influenza prevalente nell' amministrazione di questi fondi; in cui giunte speciali, associazioni d' interessati, o speciali rappresentanti, nominati o eletti, con responsabilità propria, provvedessero a cotesti speciali servigii, indipendentemente dal dispotismo presente dei consigli comunali. Su tutto ciò diremo francamente il nostro pensiero, non pel Salandra, che nulla propose di ciò nella Camera dopo che fu diventato deputato, ma per quel tempo in cui parran chiari i danni della corrente dottrinaria della nostra Camera.

Le due ultime proposte del Salandra s' incontrano con le nostre, salvo ch' egli chiude il dicentramento instituzionale, cui egli accenna, nei territorii dei comuni presenti, senza eccezione. Quanto alle altre esse ci sembrano tali che per qualche tempo raggiungerebbero il loro scopo in uno Stato meno guastato del nostro dalle ingerenze de' politicanti, meglio assettato nei suoi ceti, più libero ancora dal dispotismo delle maggioranze parlamentari, meglio organato, in una parola, e più vecchio. Ma, come freni quasi tutti esterni o meccanici, nella disposizione in cui sono generalmente gli individui italiani, o di rassegnati a vittime o di ostinati in uno studio annoso di sopraffazioni, questi provvedimenti ci sembra che prometterebbero lo stesso scarso soccorso alle finanze dei nostri municipii, che il correttivo casuale d' un possibile commissario regio promette, per esempio, contro quei sindaci futuri che, resi elettivi, si mostrassero ritrosi

ad adempiere ai loro obblighi d' officiali preposti all' ordine pubblico.

I limiti ed i freni suddetti alle gestioni finanziarie dei comuni, ora così licenziose e però scioperate, se soli, e posto che potessero essere votati dal Parlamento, riuscirebbero odiosi nell' attuazione a tutto il ceto che più romoreggia in Italia, chè è appunto quella casta politica che ora usa ed abusa a sua posta delle amministrazioni comunali; anzi, perchè odiosi, si può prevedere che non sarebbero votati. Questi limiti poi, esteriori come ogni limite e come ogni freno, non potrebbero valere a rigenerare quello che è il difetto intrinseco dell' organismo dei nostri comuni, la complessità e la congestione delle competenze.

A questo difetto radicale del moderno comune italiano accennano di provvedere di certo come sarebbe necessario, organicamente, solo i due ultimi tra i provvedimenti proposti; cioè lo sceveramento delle contribuzioni secondo le varie funzioni comunali, e quello degli amministratori di ciascuna contribuzione, che provveda ad ogni funzione speciale. Se non che questo sceveramento riuscirebbe soverchio ne' comuni minori, ne' quali non si ritroverebbero competenze speciali adatte a reggere in consigli distinti una amministrazione logicamente decentrata, per le contribuzioni e per le funzioni. Insufficiente ne' grandissimi, perchè in questi potrebbe accadere che per alcune funzioni, poniamo le scuole, la vita e il colorito loro meglio risulterebbero da enti men vasti dell' intero comune odierno. Per tutto ciò ci par giusto che la base d' una riforma organica sufficiente si ricerchi indipendentemente, non solo da quelle competenze legislative presenti, che conducono la più parte de' comuni italiani all' esaurimento economico, ma anche dalle loro circoscrizioni. E si cerchi invece il limite nell' intrinseco valore delle instituzioni adatte ad esser sceverate; e nel confinarle per popolazione e per territorio, secondo l' azione utile di ciascuna di esse. E si avrà riguardo allora così alle sufficienze economiche del servigio, come alla insufficienza intellettuale, e speciale dei presumibili amministratori, in tutto o in parte elettivi. Se tali circoscrizioni poi non risultassero

le stesse, ma diverse per ciascuna instituzione, in che sarebbe il male, quando tutto ciò seguisse conforme alla natura delle cose?

Che l'indirizzo che tracciamo per la riforma amministrativa potesse più agevolmente approdare a conclusione anzi che le speciali riforme finanziarie e di competenze suggerite dal Salandra, si vede da ciò che le sue proposte appaiono, se sole, limitative o illiberali (senza che noi diciamo che lo siano); e le nostre facilmente apparirebbero invece molto larghe, se non radicali, al ceto dei governanti presenti: ma pure eque e desiderabili, perchè intese da un ceto che ora, voti o no, si sente per solito estraneo al governo amministrativo locale. Quel ceto incalzerebbe, se illuminato, il Governo, e chiederebbe in atto i nuovi consorzii, che gli prometterebbero una nuova e più diretta partecipazione alla amministrazione del paese. Invece ogni riforma che paia meramente limitativa della licenza finanziaria e dell'autonomia presente de' comuni, mentre tornerebbe invisa alla casta democratica, essa non mostrerebbe subito agli altri (per esempio alle plebi che pagano, senza sapere a qual fine, il dazio di consumo) la sua pratica utilità. Insomma a noi par necessario, per chi voglia riuscire in ciò ad una riforma organica, il promettere a' varii ceti uso nuovo di diritti, ed instituzioni adagiate in termini naturali, coincidano o no con le circoscrizioni presenti: e non prometter solo a' già inscritti nelle liste elettorali amministrative più pronta, più diretta, più fruttifera nella specialità degli eleggibili, la efficacia del loro voto. Con un largo vento solo, se si riuscisse a destarlo, la nave delle grandi riforme amministrative italiane potrebbe entrare nel porto.

Se non che, dopo l'ultima riforma dell'anno scorso, la persuasione che si sia fatta una gran cosa solleticherà per un pezzo i legislatori che l'han votata e i giornalisti che se ne son riscaldati; e però non si può sperar che appaia subito che essa fu una riforma vana, finchè comuni e province nelle basi legali e nelle circoscrizioni presenti non saranno del tutto esauriti. Il che certamente sarà affrettato dall'elettorato e dall'eleggibilità allargati ai nullatenenti, e dall'im-

possibilità di rendere responsabili tali amministratori nei termini della legge del 1888.

Nella discussione di quella legge organica si videro pur troppo gli effetti della incapacità assoluta de' parlamenti latini a redigerne alcuna adatta al popolo, ignoto o dimenticato. Si videro i più studiosi di riforme pratiche amministrative, fatti deputati, tacere nel momento buono; ed uno solo, il Torraca parlare invano, per limitare almeno la eleggibilità ai soli possibilmente responsabili. Si videro i *grandi principii*, ossia le formole vuote, derivate dalla presunzione folle della competenza universa e complessa degli elettori e degli eletti, far tacere l'esperienza ed il senso comune. Si potrebbe misurare insomma da quella discussione, dopo tante ricerche fatte vane da essa, dopo tanta esperienza della vita locale italiana quanto ne abbiamo raccolta in quest'opera, ad un congresso di chimici moderni, che sol perchè numeroso si credesse in diritto oggi di tornare alla ricerca della pietra filosofale; d'un congresso di medici che credesse bello oggi discutere della panacea; d'uno di astronomi, che si divertisse oggi a tirar gli oroscopi. Non minore di tanto è certo il regresso che, dopo la rivoluzione francese l'apriorismo vuoto ha fatto percorrere alle menti nelle assemblee politiche latine.

In ogni modo questo bisogna avere bene in mente ormai, che, per essere quasi consunti quei meccanismi amministrativi in che ci impacciammo il 1859 e 60, noi amministrativamente oggi « non siamo nel periodo dell'attività dell'organismo compiuto, ma della costituzione dell'organismo. » Ed in secondo luogo che, essendo l'individualismo disciolto la caratteristica dell'odierna natura italiana, ed il decentramento instituzionale « essendo il contrario dell'individualismo eccessivo e della ritrosia delle inclinazioni, » [1] l'indirizzo che a noi pare oggi il vero per ogni Stato organico e moderno ha ragione speciale d'essere assunto in Italia, come provvedimento specifico, dopo più secoli di discordie e di dissoluzione individuale. [2]

[1] V. Lieber, op. cit. cap. XXV. pag. 311.

[2] L'on. senatore Artom, molto cortese a riguardo di questo libro, mi

III. Che se al suddetto esaurirsi dei comuni e delle province italiane non bastano i soli rimedii estrinseci, i correttivi (e si è detto pure come il farli approvare da soli riuscirebbe difficilissimo); e d'altra parte se l'opinione pubblica non si troverà apparecchiata ai rimedii risolutivi od organici, si può prevedere come probabile un progresso indefinito di questa infermità italiana, che a noi par la più grave oggi, dopo quella della eccessiva delinquenza. Vi ha una legge che abbiamo enunciata più su, delle società moderne (con la quale ci sembra di aver dato ragione e misura ai concetti dell'Ahrens e del Lieber,) una legge per cui i legami morali e legali degli instituti fondati sulla convivenza e su stretti limiti topografici, son condotti via via a mancar di base, per effetto della mobilità crescente degli individui moderni, da luogo a luogo. E, come questa legge già ci prema si può veder dai fatti che abbiamo esposti nei capitoli precedenti.

Però mal si può aggravare per legge la responsabilità presente degli amministratori comunali italiani, mentre è già maggiore oggi che non fosse stato trenta anni fa il tempo che i più agiati ed i più operosi amministratori stan fuori dal loro comune e dalla loro provincia, per viaggi, per villeggiature, per offici o per commercio. E si intenderà facilmente come le amministrazioni locali italiane, che han bisogno oggi tutte di cura assidua, di tradizioni seguite, nei cinquantamila consiglieri circa che le amministrano troveranno ogni anno che passa maggior carestia di capaci ed intemerati; finchè non sia decentrata e distinta possibilmente la confusa congerie delle loro competenze; onde un minor lavoro vi produca, per opera delle attitudini speciali, un maggior frutto e più soddisfazione negli amministrati.

duole che non abbia intese le proposte cha qui si accennano, ed appresso si svolgono, intorno al decentramento instituzionale in Italia, dove mi imputa di proporre la dissoluzione del vincolo giuridico del comune italiano e la sua sostituzione con consorzi del tutto spontanei. Nè quello propongo che sia distrutto, in ciò che gli compete, nè le instituzioni nuove propongo che sian private di un valore giuridico e di sanzioni efficaci. V. la sua Introduzione, del resto molto importante, alla sua versione dell'opera dello Gneist *Lo Stato secondo il diritto*, Bologna. N. Zanichelli, 1884, a pag. XXX.

Nè può dirsi d'altra parte che le competenze presenti de' comuni e delle province italiane non impediscano il sorgere di nuove instituzioni intese a fini d'operosità civile. La verità è invece che le rigide circoscrizioni topografiche e la competenza eccessiva, già superiore alla sufficienza probabile degli amministratori dei comuni e province italiani, danno impedimento allo svolgersi di instituzioni novelle intese a fini distinti d'operosità civile. E questo impedimento s'avvera in Italia, così pel primo periodo in cui le nuove instituzioni dirette a scopi d'operosità civile tendano a sorgere qua e colà; come pel secondo, nel quale di più faville tenderebbe a comporsi una fiamma maggiore, tendendo ad unità le instituzioni conformi che fossero sorte per iniziativa locale, come vi tende ogni instituzione organica promettente e vitale.

Così, per esempio, se ogni dì più s'aggrava in Italia la spesa comunale per le scuole elementari, e più dovrebbe aggravarsi quando l'obbligo della frequenza scolastica diventasse un fatto, ed il tempo che durasse quest'obbligo per gli alunni si prolungasse finchè le dette scuole potessero acquistare qualche efficacia educativa, si vede d'altra parte che i comuni non possono tutti economicamente lo stesso. E meno appunto possono probabilmente que' comuni ne' quali sarebbe più urgente che nascessero scuole popolari educative, e però costose. Ma, oltre che è impossibile oggi conciliare in ciò la sufficienza economica con il limite topografico degli enti oggi obbligati a quest'officio, cioè dei comuni, si vede nel tempo stesso che siffatta spesa obbligatoria in molti luoghi impedisce, per il denaro che si sottrae a' contribuenti, il sorgere spontaneo di scuole più adatte al fine educativo, da enti morali che dessero guarentigia allo Stato; e che lo potrebbero più che le scuole presenti poco o punto educative.

Scuole fornite di personalità giuridica, fondate su patrimonii e contribuzioni proprie, son le sole, come vedremo, che potrebbero acconciarsi nascendo al vero bisogno del luogo, negli onorarii, ne' programmi, nella scelta de' maestri. Potrebbero avere insomma ciò che sopra tutto manca alle scuole italiane, quella propria fisonomia di ciascuna, che è neces-

saria a farle vive tutte, ed efficaci a educare. È fatale infatti nella natura che ciò che non ha carattere individuo non può crearlo, e ciò che è scolorito non può fare impressione: e questo difetto si riscontra da per tutto nell' inefficacia educativa delle scuole comunali italiane. La quale non può cessare se non s' apra una fonte nuova di calore e di affetto in siffatte scuole, e se non siano del tutto sgravati i contribuenti comunali dalle spese per l' educazione degli agiati; il che poi non si può ottenere sino a che la scuola obbligatoria non sia creata, e mantenuta popolare. E questo poi è impossibile fino a che essa sia lasciata dirigere ai comuni, molta parte de' quali mira a scuole acconce al bisogno del ceto che li amministra, cioè ordinariamente della piccola borghesia italiana, specificando a rovescio il fine di quelle.

Perciò, se lo Stato crede suo officio provvedere che ogni cittadino del popolo trovi la sua scuola popolare, come questo non dee impedire di certo che la scuola suddetta sia buona ed educativa (e non può esser tale, come abbiam visto sopra, senza che essa abbia avuto e serbi un suo carattere e una fisonomia propria), ciò da una parte dev' esser fatto rendendo possibile che siffatti instituti sorgano vivi e forti spontaneamente, e dall' altra che sian fatti amministrare da chi è competente, e sia riconosciuto tale dagli interessati più prossimi. E, se i contribuenti ad instituti che, diventati enti morali, danno così guarentigia di stabilità e di proprio carattere, non bastino a fondar tante scuole siffatte quante siano sufficienti, e d' ordinario non bastano, può e deve lo Stato provvedere al resto. Ma questo lo deve fare in modo che quel carattere che abbiamo detto, quella fisonomia specificata di ciascuna scuola, o al più di ciascun gruppo di scuole locali, vengano a conservarsi il più che si può. Indi è naturale che la contribuzione obbligatoria, se necessaria, sia speciale, e che susciti diritti correlativi d' elezione e d' amministrazione negli speciali contribuenti.

Ci bisogna ancora rispondere ad un' obiezione già propostaci, e cavata dal fatto della scarsa efficacia pratica che mostrano instituzioni italiane quali sono le Camere di Commercio, fornite di elettori e di funzioni speciali. Intorno a ciò

diciamo che se in Italia non si fosse fondato in fretta quasi ogni instituto, necessario o no, sullo stampo straniero, è probabile che, lasciate nascere dove ciò sarebbe accaduto spontaneamente, nè queste Camere sarebbero oggi per tutta l'Italia, nè coinciderebbe il limite topografico della competenza di ciascuna con quello della provincia. Esse sarebbero probabilmente ancora, come una delle meno importanti ed urgent instituzioni che possono avere scopi d'operazione civile, nel primo periodo di loro vita; quello in cui ne appariscono i germi dove l'ambiente è più propizio, e matura modesto. Sarebbero forse al punto in cui sono i gruppi delle banche cooperative popolari, che muovono i primi passi in Italia ad una vita concorde. Le Camere di Commercio avendo invece avuti dalla legge mezzi più larghi e potenti dello scopo a cui attendono, che è la vigilanza sugli interessi commerciali, ed essendo state instituite contemporaneamente, e costrette nel limite di ciascuna provincia in cui fosse o no nata la coscienza del bisogno di siffatta vigilanza, seguì che l'opera loro in molti luoghi parve costosa, ed impàri l'effetto alla noia che danno ai contribuenti; massime dove difetta ogni organismo nell'industria e nel commercio, come accade in gran numero delle province italiane. Se non che, quali che esse siano per la loro efficacia, non è dubbio che la specificazione su cui questi instituti si fondano, pei contribuenti, per gli elettori e per gli eletti, le rende gli instituti elettivi meno corrotti che ancora rimangano, anche nelle province dove pure il loro scopo speciale è più difettivo, perchè meno inteso. Così, molto meno che nel governo de' comuni e delle province, politicanti e faccendieri riuscirono a dominare nelle Camere di commercio. Un limite chiaro d'officii, il riscontro di speciali elettori a speciali rappresentanti aiutarono a tenerle nette quasi sempre di avvocatuzzi e di demagoghi, se non a farle tutte operose. Ed in più d'una provincia le loro sale son forse il solo luogo pubblico dove si può trarre un respiro libero, in aria non turbata dagli armeggiamenti delle clientele, e dai brogli goffi dei faccendieri da strapazzo, manifattori di deputati, di sindaci e di consiglieri provinciali. E, quando la limitazione dell'instituto fece un altro passo,

quando fu stabilito che nei loro Congressi nazionali le Camere dovessero essere rappresentate da uomini loro, allora acquistarono anche que' Congressi qualche autorità; per via della franchezza degli uomini d' affari che non imitarono le chiacchiere dei delegati precedenti, in parte avvocati e politicanti. Così, in pochi giorni di discussione matura si venne, nel Congresso di Genova del 1878, a votare, senza curarsi degli armeggiamenti de' ministri, la convenienza e la opportunità dell' esercizio governativo delle ferrovie italiane, contro quella opinione per la quale eran caduti due anni innanzi dal potere un ministero ed un partito.

Lasciando libertà alla maggioranza degli elettori loro e contribuenti d' avere o no queste Camere, con il carico loro e i loro vantaggi; e sopra tutto lasciando facoltà a cotesti elettori di estendere o restringere il confine topografico della competenza loro, di qua ovvero oltre i limiti di ciascuna provincia:[1] e di potere, con determinate condizioni, aver una Camera che non comprendesse la cura dell' industria o dell' agricoltura o del commercio, là dove una di queste attività locali avesse minore importanza, io penso che l' instituto di siffatte Camere potrebbe essere non solo conservato, ma reso più libero e più accomodato alle membrature ed all' operosità delle varie contrade d' Italia. E che ciascuna Camera apparirebbe allora più viva,perchè apparirebbe meno grave; e sarebbe amata di più da' rappresentati, che potrebbero conformarla con maggiore genialità e consapevolezza a' loro bisogni.

V' ha due specie d' instituzioni che banno scopi d' operosità civile, le quali oggi avendo maggiore importanza e maturità, ed essendo ora più impedite che non siano le Camere di Commercio da' confini topografici e dalle competenze eccessive de' comuni e delle provincie italiane, è tempo, è urgente che siano chiamate a vita speciale e distinta; ed è chiaro tuttavia che questo non si potrebbe loro consentire,

[1] Ricordo che nel Vercellese dieci anni fa si sarebbe voluto non dipendere dalla Camera di commercio di Novara; e per la rigidezza della legge presente non fu possibile riuscirvi.

senza detrarre dai comuni e dalle provincie italiane molta parte dei loro officii.

Queste sone le *Instituzioni educative popolari*, e *quelle di beneficenza.* Di esse qui accennerò come siano impedite di nascere e di svolgersi dalle circoscrizioni e competenze suddette de' comuni e provincie; e dirò più largamente nel capitolo seguente come sia tempo che in Italia acquistino quella esistenza legale distinta, e solo così efficace, che ora difetta ad esse. Difettò che mi sembra aver avuto gran parte nella lentezza del progresso morale e civile del popolo italiano, rispetto al non breve periodo odierno della sua unità e libertà.

IV. Quando si pensa che, spendendo ormai non poco rispetto alle altre nazioni, più di trenta milioni di lire annue, per l' educazione popolare, proprio quanto se ne spendeano in Prussia 20 anni fa per una popolazione quasi uguale e con frutto splendidissimo, qui invece i comuni italiani non riescono che in pochissimi luoghi a dar modo ai fanciulli del popolo di poter rimanere a scuola, e di adescarveli per più di tre o quattro anni interrotti, ciò vuol dire, anche senza inchiesta, che la scuola popolare italiana non sa avere efficacia educativa. Siffatta caratteristica del tempo minimo è sufficiente a dimostrar la inefficacia educativa di tali scuole, anche senza andar ricercando come i maestri siano pagati, e come siano contenti della loro condizione, e come le scuole siano amate e rispettate dal popolo. Quanto possa la scuola avere efficacia educativa nel fanciullo che vi rimanga, su per giù, soli tre o quattro anni, è inutile ricercarlo. Che moltissimi dimentichino dopo ciò fin le prime lettere apprese, è noto: e che quasi nessuno possa di là recar nella vita una disposizione di mente più equilibrata, e piú rassegnata al lavoro, non è difficile presumerlo. D' altra parte, mentre la spesa presente, già grave per le scuole popolari, andrebbe senza dubbio almeno raddoppiata, perchè si potesse, raddoppiando il tempo medio dell' assistenza, presumerne qualche efficacia educativa, si vede che non c' è alcuna possibilità di cavare oggi nè tra poco, nè dai comuni nè dallo Stato siffatta somma maggiore.

Delle scuole ch'io so, popolari,[1] le poche in cui il pubblico presume qualche efficacia educativa non sono le comunali; ma quelle soltanto che sono amministrate da associazioni, sussidiate o no dal comune, dalla provincia o dallo Stato. Tali sono gli asili infantili, instituti che stan di mezzo tra quelli di beneficenza e quelli puramente educativi: e per esempio in Napoli, le Scuole degli usciti dagli asili del Casanova, quelle di disegno fondate dalla Società operaia, e qualche altra. Nessuno presume che i fanciulli del popolo escano dalle vere scuole municipali educati in qualche modo, più che non vi fossero entrati, al lavoro, o almeno all'amore o alla rassegnazione del lavoro; che fosse da scuole comunali accresciuto davvero in loro l'affetto per la famiglia, o eccitato schiettamente e fatto sentire l'amore per la patria. Le corporazioni religiose, quando aveano scuole popolari, aveano certo maggiore efficacia educativa, a' fini loro; e le scuole private non gratuite, se spesso non distruggono l'educazione che il fanciullo abbia ricevuta a casa, non son fatte pel popolo. Nelle municipali si vede invece come caratteristica la infecondità educativa, per effetto del mancare ciascuna scuola d'ogni propria fisonomia, d'ogni cura speciale, anche nelle poche in cui gli alunni rimangano il tempo necessario a serbarne poi qualche impressione morale. Le stesse classi preparatorie infantili, annesse in Napoli a talune scuole elementari, e che ebbero indirizzo simile agli asili infantili d'una società solo sussidiata dal municipio, mostrarono, col contrapposto di quelli, come il derivare da un'amministrazione complessa, quale è la comunale, tolga naturalmente subito ogni cura speciale, ogni calore, ogni efficacia educativa; e furono giustamente abolite.

Queste differenze le scopre presto chiunque visiti con mediocre intelligenza queste varie specie di scuole popolari. Il pubblico le sente, come i padri di famiglia, sebbene sian di quelle differenze che non appariscono dalle statistiche. Si può dunque dubitare se questa spesa che fanno i contribuenti

[1] Chi scrive fu ispettore municipale delle scuole di Napoli, e fu incaricato già dal ministero d'una visita alle scuole private elementari della città.

italiani pel popolo giovi davvero ad esso, quando non fa che scemare lentamente il numero degli analfabeti, per coloro per cui la durata della prima istruzione sia stata tanta che il frutto non isfugga poi ad essi. Certo, fra ciò che spendono i comuni e lo Stato per l'educazione popolare, e ciò che della spesa frutta all'Italia nuova, non è proporzione. Lasciamo stare anche altri effetti naturali e dolorosi insieme, dell'aver congiunto la legge funzioni intimamente diverse nella competenza e però repugnanti. I maestri resi più inquieti da che si promette farli ispettori delle scuole, i comuni che stremano loro lo stipendio, per malanimo o per necessità; le scuole necessariamente confuse nel loro indirizzo e ne' loro programmi; nè sufficienti a preparare i fanciulli del ceto agiato al corso secondario, nè indirizzate a curar acconciamente l'istruzione e l'educazione del cittadino e dell' artigiano.

Al ceto governante non si può impedire che, in più luoghi, con gli orarii e co' programmi, esso riesca a fare scuole dove non possano profittare che i fanciulli del ceto proprio. Queste opposizioni, queste contraddizioni tra il nome e la cosa delle scuole popolari, onde spesso riescono niente popolari, e il più delle volte punto educative, sono insite e connaturate all'ordinamento scolastico italiano così com'é affidato a' comuni, e sopravvegliato dal Governo.

Lo Stato può costringere i comuni a fare, di buona o mala voglia, qualcosa per le scuole; ma non li può costringere a farlo con competenza e calore, perchè ciò è loro naturalmente impossibile. Nè potrebbe farlo esso perchè, se non gli difettino i mezzi materiali, gli difetterebbero sempre i morali.

Difficoltà simili a quelle che trova la personalità e la efficacia della scuola popolare italiana nella sua soggezione alle complesse ed incompetenti autorità comunali, trovano le instituzioni di pubblica beneficenza, nella loro soggezione a' comuni [1] ed alle provincie. Vi ha opere pie in Italia co-

[1] Ecco un esempio del come una delle migliori amministrazioni comunali della maggiore città d'Italia curava, nel 1880, l'amministrazione delle opere pie comunali. Il *Pungolo* di Napoli dei 7 novembre di quell'anno scriveva:

munali e provinciali, e la tutela sulle amministrazioni di quelle fu commessa alle Deputazioni provinciali. Di ciò che queste Deputazioni provinciali furono, e della pressura che derivò dalla loro azione su' comuni e sulle opere pie, della buona efficacia amministrativa che fu presunta in esse, e come la presunzione fosse contraria al fatto in più luoghi, dell' influenza politica in fine che ebbero, finchè l' errore è stato insufficientemente corretto l' anno scorso, s' è detto. Qui ci fermeremo solo a considerar due punti. Quanto sia poco provvida la presente costituzione e competenza amministrativa delle province italiane, e quale sia la condizione delle instituzioni presenti e possibili, per la condizione in cui la legge le pone rispetto al comune ed alla provincia.

La funzione antica della provincia storicamente è sorta in Italia in due atteggiamenti diversi. Nel Settentrione e nel Centro come conquista e dominio del comune sul contado feudale, nel Mezzodì come limite delle delegazioni dell' autorità centrale del governo ai suoi rappresentanti locali, per i giudizii, la sicurezza pubblica e le imposte, a guarentigia del fisco, dei comuni e dei cittadini contro i feudatarii. Entrambe queste forme originarie della circoscrizione provinciale escludono per sè, ed in fatti esclusero quasi da per tutto, sino al 1860, la formazione d' un bilancio provinciale, e la qualità di ente morale autonomo nella provincia. La insufficienza del senso del reale ne' riformatori costituzionali italiani del 1848 e del 1860 in nessuna cosa apparve più chiara che in questa, che essi non videro miglior modo di

« I Consigli municipali sono chiamati per legge a rinnovare ogni anno le nomine, che sono di loro spettanza, dei governatori di Luoghi Pii da surrogarsi. Ebbene, il nostro Consiglio le ultime nomine le fece nel 1878 — e da quell' epoca ad oggi vi ha per più di un centinaio di vacanze nei diversi istituti di beneficenza della città, con danno non lieve del regolare andamento di quelle amministrazioni. ». Ed eccoti, con la nuova proposta di legge del 1889, il Crispi proporre di confondere quasi tutte le autonomie delle opere pie italiane dei comuni minori nella Congrega di Carità eletta dal municipio. Uno certo dei più singolari effetti di quella malattia latina moderna, per cui i cervelli che non riescono ad intendere la ricchezza e la genialità degli organismi complessi, essendo essi cervelli molto semplici, immaginano il progresso consistere nell' uniformare le instituzioni alla loro mentale semplicità.

attuare quelle libertà locali, che giustamente credevano necessarie in uno Stato libero, se non con la autonomia cresciuta di competenza ne' comuni, e con la novità del bilancio e dell' autonomia riconosciuti nelle province.

Or nè l' elettorato nè l' ordinamento delle imposte locali avendo avuta alcuna specificazione dalla legge, all' autonomia locale presto mancò la possibilità del riscontro locale, oculato ed intelligente, conforme ai servigi speciali. E comuni e province diventarono macchine amministrative sempre più complesse d'officii, e sempre più gravi d' imposte; sotto le quali i contribuenti oppressi potettero talora mutar lato e cangiar gli uomini, non rendere più leggiero ed agile il congegno. Perchè difettava loro ogni modo di punire o premiar gli eletti secondo la competenza di ciascuno, di scemare o accrescere le contribuzioni secondo l' urgenza sentita di questo o quel servigio. Che, se il peso dell' amministrazione e dell' imposta comunale riescirono a rendere in alcuni luoghi notabili le mutazioni degli eletti, contro il peso dell' imposta e dell' amministrazione provinciale (per l' estensione delle influenze delle Deputazioni) riuscì spesso troppo arduo anche il solo rimedio possibile, il mutar gli uomini. Onde risorse, dopo un secolo in più luoghi, in forma moderna, il feudo nelle amministrazioni provinciali. [1]

[1] Ecco, per esempio, quel che si scriveva da Cosenza in data del 20 agosto 1880 al *Piccolo* di Napoli sulle condizioni di quella amministrazione provinciale, che è lo specchio della maggior parte di quelle del mezzogiorno d' Italia:

« Nel Consiglio v' è destra e sinistra, la parte che avversa e la parte che appoggia la Deputazione. Quelli che si sono impadroniti del potere, nel timore di perdere la cuccagna, fan di tutto per conservarsi e tenersi cucita a spago doppio la maggioranza. Il modo è facile. Chi è sindaco, chi presidente della Congregazione di carità, chi ha un conto, se non suo, d' altri, chi ha necessità di manipolare le liste elettorali a suo comodo, chi aspira ad un incarico, ad una delegazione, a un' altra cosa soda e lauta, e la Deputazione provvede a tutto, contenta tutti e li tira per naso dove vuole. È una società di mutue concessioni, non ci è che dire. L' opposizione, tra per indolenza ed apatia, e per quello stato di sconforto e di accasciamento che si è ingenerato negli animi di tutti allo spettacolo della trionfante corruttela, non sa farsi viva e concertarsi e meditare un piano di attacco quale si converrebbe. »

Nell' anno stesso, poco dopo, ebbero luogo due inchieste governative, una sugli officii della Deputazione provinciale di Torino, l' altra su quella di Na-

Un amministratore, che fu inviato a fare una inchiesta amministrativa nel comune di Arcidosso e nella provincia di Grosseto, dopo lo strano tentativo di nuovo ordinamento sociale promosso in quel comune da David Lazzaretti nel 1878, il comm. Caravaggio espresse con le seguenti parole le sue impressioni, sull'efficacia che le gravezze comunali e provinciali ebbero col loro eccesso, nel determinare quei villici a tentare e perdurar più mesi in una forma di convivenza più stretta e geniale. Che se questo non li liberava dall'imposte precedenti, li lusingava con la illusione d'una autonomia locale diversa, e creata da loro, se non più ragionevole di quelle che vantano d'ordinario come speciale gloria nostra nazionale gli statisti italiani. Ma questa è una gloria che, se può esser gustata da alcuni professori di diritto amministrativo dalle cattedre, e da qualche deputato in qualche discorso, si vede che sgomenta invece e gitta a rimedii disperati coloro pel gusto dei quali dovrebbe esser fatta, gli amministrati. Appunto per fuggir quell' ottimo stato ch'è presunto nella provincia autonoma e nel comune italiano i villici di alcuni villaggi si rifuggirono sino nel comunismo pratico, in cui alcuni interessi si lusingavano di poter davvero, e non a parole, amministrarli da sè. E il Caravaggio scrive così dei motivi reali di quel tentativo, durato molti mesi tra quegli agricoltori.

poli. Nella prima si scoprì che il deputato politico e provinciale C. s'attribuiva 30,000 lire, profittando della doppia sua qualità, avendo il funzionante da prefetto dichiarato a chi lo ammoniva dell'imbroglio, che non intendea opporsi « a chi potea farlo *viaggiare* a sua posta » E, mentre si facea l'altra, un altro deputato provinciale e politico, l'on. C. confessava in una pubblica lettera d'avere riscosso « con l'approvazione del prefetto » un compenso da un comune, di cui aveva sostenuti i diritti nella diminuzione del canone daziario, e che ciò non gli parea strano. In quel mese (ottobre 1880) il pubblico italiano quasi non s'occupava d'altro se si deve giudicarlo da' giornali, ma pur troppo con più curiosità che meraviglia. Infine nel 1888 una nuova inchiesta fu fatta sull'amministrazione provinciale di Napoli, l'on. Crispi sciolse quel consiglio con un decreto vivacemente motivato dai risultamenti di quell'inchiesta; ma dopo più mesi da quello scioglimento e dall'inchiesta compiuta, questa non è stata ancora pubblicata nell'aprile 1889. E così da venti anni la politica impaccia la responsabilità amministrativa de l'amministrazione provinciale di Napoli.

« La condizione finanziaria dei comuni è veramente deplorevole, senza che se ne possano imputare le amministrazioni, affidate a uomini egregi; poichè, superandosi dalla sola provincia il limite normale della sovrimposta (calcolato sulla imposta principale, con esclusione dei 3 decimi addizionali), non resta alle amministrazioni che aggravare in misura eccessiva la proprietà territoriale, per quanto siano generalmente le tasse speciali consentite dalla legge.

« Dal bilancio del 1878 si scorge come in quattro Comuni l'ammontare dolla sovrimposta provinciale e comunale sia più del doppio superiore al contributo erariale, mentre è più di tre volte superiore nel Comune di Arcidosso.

« Ed ora che il bilancio dello Stato ha raggiunto il desiderato pareggio, sarebbe utile che tutte le cure del Governo e del Parlamento si rivolgessero alle Amministrazioni locali, non tanto nello scopo di accrescere le fonti di rendita, cioè a dire le imposte, quanto per alleggerirne le spese: sarebbe da studiare, in particolar modo, se la provincia, la quale in Italia non ha tradizioni storiche, nè esistenza anteriore alla pubblicazione delle nuove leggi amministrative (eccetto che in qualche regione) non sia da sopprimersi interamente. Poichè di interessi veramente provinciali, cioè che riguardino in uguale misura gli abitanti e i comuni di una intera provincia non ne esistono, mentre trattasi sempre di interessi locali o consortili. Onde io credo che al Comune ed al Consorzio temporaneo dovrebbe affidarsi la somma di questi interessi; al corpo elettorale la tutela, al Governo la vigilanza suprema, nei limiti dalle leggi prefissi. »

E conclude così questa parte del suo scritto:

« Nelle riunioni di Monte Labbro, e sulla bocca dei seguaci di David Lazzaretti era frequente l'allusione all'eccessivo aggravio delle imposte, sebbene non esitassero poi a spogliarsi dei loro averi per un'idea o, per meglio dire, a profitto di un volgare ciurmadore, che aveva saputo abbindolarne le menti e trascinarle a cieco fanatismo religioso. »

Tornando all'autonomia provinciale, ed al bilancio e patrimonio di questi enti, non è facile intendere anzi tutto

come non debbano essere amministrati dallo Stato quei servigi che son fatti nella provincia nell'interesse di quello, come gli alloggi dei carabinieri, l'inspezione delle scuole elementari, gli offici delle prefetture e gli alloggi de' prefetti. D'altra parte non è difficile intendere come consorzii speciali, mediante delegati e contribuzioni speciali, de' comuni, provvederebbero meglio e più equamente, sotto la direzione d'un'autorità non locale, alla distribuzione dei lavori ed alla ripartizione delle spese, per vie provinciali, ponti, argini; pe' mentecatti e per gli esposti. Il limite dei servigi, se obbligatorii, dovrebbe stabilirlo la legge, se facoltativi, chiederlo gl'interessati. E la distribuzione delle gravezze parrebbe a tutti più equa che ora non paia quando, di caso in caso, e, servigio per servigio, obbligatorio o no, l'autorità governativa nella provincia formasse i consorzii, sia nel limite di questa pe' servigi obbligatorii, sia fra' soli comuni interessati per le opere facoltative. Quella invidia, quei sospetti e quelle gare tra comuni e mandamenti diversi, che ora dividono i comprovinciali, queterebbero. Molte spese che si fanno sol perchè esiste un'amministrazione provinciale con bilancio suo, non si farebbero; le iniziative locali diventerebbero più vive e più agevolate.

La pressura delle Deputazioni, che rivedono spesso nell'interesse delle persone, conti e liste elettorali; incapaci per solito a far questo servigio con equità ed a tempo, come ad evitare la tentazione d'abusarne, cesserebbe su'comuni: che guadagnerebbero, nel limite della loro giusta autonomia, una libertà più larga e non isperata oggi. Certo molte spese per quadri e per mostre locali, di incoraggiamenti o di sussidii di dubbia utilità, ma fecondi di influenze, cessererebbero con la boria dei sopracciò delle provincie e delle Deputazioni provinciali; le quali non cesseranno ora sol perchè la tutela su' comuni è stata tolta il 1888 dalla nuova legge alla Deputazione e data ad una nuova Giunta, ch' è anch' essa una nuova spesa. Il danno di sessantanove parlamentini dileguerebbe, rimpianto solo da alcune centinaia di ambiziosi; quel danno che poco scemerà ora, sostituendo alla Deputazione in ciò una commissione amministrativa compo-

sta in maggioranza di membri eletti dal Consiglio provinciale fuori del suo seno. Ciò, temo, allargherà le clientele locali e provinciali presenti, invece di spegnerle.

Al Consiglio provinciale stesso dovrebbe essere sostituito, un Consiglio con sessioni temporanee, ma di giudici indipendenti nominati presso che a vita; al modo delle sessioni de' giudici di pace inglesi, e conforme alla instituzione del Consiglio d'intendenza napoletano [1]. A questo modo i più

[1] Il concetto, ed il riscontro con l'instituzione napoletana è del Baer. Conf. *Il decentramento in Inghilterra e le sue possibili applicazioni in Italia. Nuova antologia* vol. XI, XII, e XIII, e specialmente il vol. XI, pag. 503, e 522. Ivi è dimostrato che quella del giudice di pace è l'unica instituzione locale comune a tutte le società anglo-sassoni; che il *self-governement* non può aver base senza la delegazione de' poteri dello Stato a cittadini che, senza compenso, abbiano autorità di giudici sul potere amministrativo locale: che i prefetti dovrebbero essere rappresentati da un delegato loro presso tali giudici speciali, il quale avesse nell'amministrazione locale l'officio che ha il procuratore del Re nella polizia giudiziaria: che in Italia l'officio di quei giudici dovrebb'essere limitato nella competenza alla tutela e al giudizio amministrativo, e nascer da nomina regia, che sarebbe più facilmente accettata da' competenti, che il rischio delle elezioni. Che i consiglieri d'intendenza del Napoletano, prima del 1860, scelti nella provincia, con lieve indennità di rappresentanza, giudici del contenzioso amministrativo, de' conti, de' comuni e delle opere pie, secondo la legge del 12 dicembre 1816, art. 89 (salvo l'appello alla Corte de' conti,) consiglieri del prefetto, ed estranei alla burocrazia, davano, anche con quel Governo, qualche guarentigia a' comuni e alle provincie: e se il loro *consiglio* fosse stato mutato in *decisione* di siffatta assemblea di notabili provinciali, la capitale instituzione inglese avrebbe trovato naturale e sufficiente riscontro in Italia. Che nel Napoletano questi Consigli nominavano le Deputazioni provinciali per le opere pubbliche, e che la tutela sulle opere pie era affidata ai Consigli degli ospizii (nel che noi vedremmo un principio di dicentramento instituzionale). Che senza questa instituzione giudiziaria amministrativa locale, indipendente dalle elezioni e dalla burocrazia, non c'è modo di attuare la vera responsabilità degli amministratori elettivi, non c'è modo di dar base sicura al dicentramento. Che siffatto Consiglio di prefettura, creato nel modo che si propone, dovrebbe poter sentenziare esecutivamente sugli obblighi de' Comuni e delle province, giudicare i conti consuntivi e la responsabilità degli amministratori, giudicar le quistioni elettorali e di tasse locali, udito il prefetto pubblico ministero, e sempre con processo pubblico, e con ricorso al Consiglio di Stato. Questo Consiglio di prefettura dovrebbe avere sei a dodici consiglieri, durar sei o sette anni; poter essere questi confermati, scadendo un terzo ogni due anni; essere incompatibili con gli officii comunali e provinciali, la deputazione politica e l'avvocatura, pagar almeno lire 300 di

colti ed agiati giovani delle province potrebbero, con lieve retribuzione, onorarsi di rappresentare oltrechè la tutela sugli enti morali d'ogni sorta, la giustizia e l'equità amministrativa; divenute base precipua e desiderata guarentigia delle libertà locali, impossibili a durare senza un riscontro così fatto. Costoro potrebbero essere ricercati e proposti da' senatori della provincia presieduti dal prefetto.

Allora probabilmente i Consigli di leva e la commissione di appello per la tassa di ricchezza mobile, non sarebbero in molte provincie, come ora, sospettati principalmente per la partecipazione ad essi de' consiglieri provinciali; politicanti spesso privi di credito e di censo. Non si vedrebbero, ne' consigli scolastici provinciali, giudicar de' maestri elementari quelli che ne avrebbero ancora bisogno.

E non si vedrebbe, a qualche prefetto politicante e duro verso i consigli comunali e provinciali, succedere, come s'è visto in quasi tutta Italia dopo il 1876, gruppi di politicanti quasi sempre raccolti nelle Deputazioni provinciali, opprimere comuni ed opere pie. E sciupate, combattute e spente

tasse locali, aver solo una indennità dalle province: ed avere un comitato permanente di tre o quattro nella capitale della provincia, e riunirvisi tutti, tre o quattro volte l'anno. Oltre la delegazione del giudizio sulla responsabilità degli amministratori, si potrebbe forse col tempo dare a questi Consigli il potere di giudicar tutte le contravvenzione alle leggi di ordine pubblico, e scemar così la competenza e il numero de' magistrati ordinarii. Appresso egli specifica (*N. Ant.* T. XII, pag. 495) come i sindaci delle città maggiori, e i capi del distretto (che egli propone di creare togliendo alcune competenze ai comuni minori) sarebbero un vivaio naturale di questi consiglieri di prefettura.

Questa proposta del Baer, che mi pare quella che avrebbe maggiore e più pronta efficacia pratica in Italia, tra tutte le suggerite dagli studiosi delle riforme possibili e desiderabili nell'amministrazione locale italiana, troverebbe precipuo riscontro e compimento naturale nel dicentramento instituzionale, ch'io propongo, d'alcune specie d'instituti locali. Senza il quale dicentramento, il magistrato amministrativo da lui propugnato non abbatterebbe, temo, anzi forse capitanerebbe le presenti clientele locali, che furon promosse dalle competenze eccessive dei comuni e province italiane. Invece le due riforme insieme formerebbero, mi par chiaro, un pieno ed equilibrato organismo; il quale ponendo su basi pratiche la *giustizia* insieme e la *competenza* nelle amministrazioni locali, consentirebbe poi, specificata e sopravvegliata, senza pericolo, una partecipazione della cittadinanza molto più schietta della presente all'amministrazione locale italiana.

quasi quelle libertà locali, di cui infelicemente molti italiani reputano esser guarentigia le autonomie provinciali e comunali presenti, complesse nelle competenze, e senza alcun riscontro d'efficace giustizia amministrativa.

Delle tre categorie di officii e di spese commesse ora al Consiglio ed alla Deputazione provinciale, abolite quelle facoltative, restituito allo Stato il carico di quelle che gli appartengono, ridotte in fine per le altre il compito dell'autorità d'interesse provinciale ad ordinare e reggere i consorzii obbligatorii (come per le costruzioni d'interesse più che comunale e meno che nazionale); tolta la cura delle scuole e delle opere pie, resterebbero provinciali solo i consorzii obbligatorii per le vie, pe' mentecatti e per gli esposti. E, quando fosse annessa ad ogni consorzio facoltativo od obbligatorio una rappresentanza dei comuni compresi in essi sotto la direzione d'uno di que' consiglieri di prefettura che noi vorremmo ritratti, col Baer, possibilmente dai giudici di pace inglesi, non accadrebbe più che pazzi ed esposti moltiplicherebbero, come ora accade in Italia, senza che il comune che più ne invia non vi provvegga in proporzione. E distribuita la cura e la amministrazione di siffatti consorzii con equa proporzione di gravezze, e con sopravveglianza rispettata di officiali indipendenti davvero, così dal Governo come dalle clientele di politicanti; fondate davvero la libertà e l'amministrazione locale sulla giustizia, potrebbe allora essere commesso, senza sospetto nè di giù nè di su, al gruppo de' suddetti nuovi consiglieri di prefettura che restassero al centro della provincia, la revisione delle liste elettorali politiche ed amministrative.

Rimangono l'amministrazione ed i consorzi, ora obbligatorii per le provincie, per fari, porti e foreste. Ma poichè è chiaro che le prime di queste spese sono d'interesse nazionale, le seconde son comunali e nazionali, senza vietare i consorzi tra' comuni, obbligatorii e volontarii per le seconde e le terze, ci pare che l'esecuzione e il governo di queste opere in Italia sarebbero oggi assunte molto più convenientemente dallo Stato; sostituendo a quelli delle province i suoi officii, pel genio civile e della sorveglianza forestale, con fa-

coltà maggiori delle presenti. Il Consigliere delegato e l'intendente di finanza odierni niente impedirebbe che avessero maggiori facoltà che ora, per quelli che sono officii delegati dall'autorità governativa. Ed il prefetto, diventato magistrato locale e permanente, e liberato insieme della cura delle relazioni meccaniche tra il Governo e gli officiali ed officii da questo dipendenti nelle provincie; restringendo il suo compito ad una sorveglianza suprema dell'amministrazione autonoma locale, o anche al presiedere le commissioni che dovessero rivedere le liste elettorali e quelle dei giurati, egli potrebbe, direi, coronare tutta l'autonomia locale, mostrando in sè scolpito quel carattere d'indipendenza e dalla autorità transitoria dei ministri e dalle pressure politiche, che ora egli ha interamente smarrito nell'amministrazione provinciale d'Italia.

Ed aggiungiamo qui che allora, a questi officii dei prefetti così ridotti ed insieme così elevati, si potrebbero chiamare senatori già nominati per censo; o altri personaggi autorevoli davvero e non dipendenti dal capriccio dei ministri e delle maggioranze.

Questi concetti, si potrà dire, sono imitati dalle instituzioni inglesi, per un popolo molto diverso. Al che è facile rispondere (se si voglia rispondere liberi dai più comuni pregiudizi amministrativi italiani) che non è effetto d'indole nazionale alcuna, ma condizione della vita schietta della libertà locale quella che sembra allo Gneist come al Baer ed al Minghetti la guarentigia precipua di queste riforme; cioè che la giustizia amministrativa locale riesca ad avere un organo imparziale davvero, e davvero inamovibile, quali che siano i fiotti nelle maggioranze nel Parlamento e dei corpi elettivi locali. E poi, per questo organo, noi abbiamo tentato col Baer, di trovare una forma che non è nuova negli ordinamenti amministrativi italiani di questo secolo. Aggiungiamo che può parere ardito il nostro concetto di sostituire al prefetto, ora politicante e mallevadore delle elezioni, [1] un

[1] Nelle elezioni del 1880 un prefetto a Bari andava gridando pe' caffè della città ch' egli facea quistione personale dell' elezione politica, combattendo

senatore creato già tale per censo, e che potrebbe durarvi a lungo o a vita salvo casi determinati d'inabilità. Ma questo rimedio succederebbe ora all'esaurimento già seguito del tipo originario del prefetto, quale fu concepito dai legislatori italiani del 1859; siccome rappresentante della legge e capo della duplice amministrazione provinciale, la governativa e l'elettiva. Egli diventò, ed è ora infatti un mero rappresentante dell'interesse parlamentare, mutabile in ciascun momento dal ministro dell'interno; e lo strumento insieme di questo e dei deputati ministeriali della provincia, con l'officio di tenerli, contenti o sgomenti, fidi nel voto, e servendosi a ciò sopratutto, come mezzo, del suo officio. Or se il suo officio s'è ottenuto che sia scemato, quando si è reso elettivo il presidente della Deputazione provinciale; e, se ci par dimostrato che le funzioni della provincia, come rappresentanza d'interessi locali, vanno sfrondate insieme e dicentrate, quello che rimarrebbe del presente officio, una funzione più esemplare e morale che operativa e tentatrice pe' politicanti, andrebbe naturalmente ben commessa ad un personaggio quanto reputato privatamente e pubblicamente, tanto poco disposto a far servire la cosa pubblica ad una clientela locale, o ad un ministro. La giustizia amministrativa della provincia, nei termini dei quali a noi è sembrato necessario che apparisca e cresca d'autorità, sciolta dalle ingerenze più umili, non ci pare che si troverebbe meglio presieduta in ciascuna provincia italiana che dal personaggio che proponiamo. Uomini che, come i più de' senatori italiani, hanno il censo e la fama loro in provincia, potrebbero ben congiungere l'indipendenza vitalizia dell'ufficio colla reputazione d'essere superiori alle ambizioni transitorie; e sarebbero contenti sopratutto d'esser reputati imparziali, come accade a simili officiali preposti

a questo modo il Massari, che poi fu eletto. Quel prefetto non fu allora rimosso nè punito; ma s'avvelenò qualche anno dopo per troncare le sofferenze dell'alcoolismo.

con simile autorità, più morale che politica ed amministrativa, alle contee inglesi ed alle province prussiane.[1]

V. Abbiamo detto che cosa, a parer nostro, dovrebbero diventar province e prefetti, a che restringersi i loro officii, e da chi ciò che resti dovesse essere amministrato e sorvegliato. Rimane a vedere ciò che soverchia alle competenze dei comuni presenti italiani, e come il dicentramento da questo sia urgente; restando a vedere, nel capitolo successivo, quali nuove instituzioni elettive siano già mature nella vita autonoma e locale in Italia.

La prima delle due leggi da noi già dimostrate intorno alle instituzioni, in questo capitolo, può essere accostata all'argomento nostro nella forma seguente; « I confini topografici delle instituzioni che hanno scopo d'operosità civile debbono trovarsi colà dove la capacità degli amministratori e la sufficienza economica possono essere bastevoli a farle vive ed operose di vita spontanea; e perciò tra limiti sempre più indipendenti dalla convivenza. Perchè, col crescere della civiltà, la fisica convivenza lega ogni dì meno gli uomini, mentre che i legami morali, che fan cara e pregiata ad essi una instituzione, s'allargano sempre più col tempo. E però si deve via via ricercare in più largo ambiente la capacità, sempre più ardua, degli speciali amministratori »

È evidente che alla illuminazione alle vie interne e alla polizia municipale provvederà sempre con competenza il comune presente, instituzione, come dicemmo, determinata dalla convivenza dei cittadini.[2] La competenza amministrativa, la

[1] V. gli offici del Lord luogotenente inglese e del *Landrath* prussiano, nominato questo dal re, ma proposto in caso di vacanza dalla dieta del circolo tra i proprietarii fondiarii del distretto. Questo non può far atto di amministrazione, e, sebbene capo della Dieta, la sua funzione si riduce ad una direzione amministrativa. Conf. *Archivio giuridico*, vol. XI, fasc. III, dove si commenta la legge prussiana dei Circoli, del 13 dicembre 1872.

[2] Ciò dimostra, ridotto al giusto l'officio del comune, la poca importanza della agitata controversia delle competenze e del diritto uguale o diverso tra' comuni maggiori e minori. Non c'è nessun motivo di privare i comuni presenti delle funzioni che possono esercitar bene, perchè fondate sulla convivenza, eccetto s'intende i minimi di poche centinaia, a cui spesso, anche per

sufficienza economica, l'interesse immediato e sensibile della convivenza consigliano per alcuni pochi servigi, davvero visibili e locali, di aver per limite la contiguità o la prossimità delle abitazioni. Né bisogna ordinariamente, per provvedere a quegli officii, ricercare fuori del comune amministratori o concorsi pecuniarii. Ma, per le scuole popolari e per la pubblica beneficenza, se è vero che questa e quella scuola, questa o quell'opera pia meglio saranno governate da' prossimi, e che, riconosciuta la personalità giuridica e lo scopo speciale di ciascuna, bisognano a ciascuna speciali amministratori che l'abbiano più cara e le conservino la vitalità, il sapore e l'efficacia della tradizione; dall'altra parte è naturale che vi sia un officio per ciascun gruppo di queste instituzioni: ed una circoscrizione siffatta che possa fornire amministratori ed entrate sufficienti a soddisfare questi bisogni, dovunque gli enti morali preesistenti, scuole ed instituti di beneficenza, non bastino al bisogno. Così un progetto di legge sulle opere pie di quest'anno 1889, fonderebbe in una sola amministrazione tutte le opere pie dei comuni inferiori ai 5000 abitanti: un altro quello dei comuni inferiori ai 10,000.[1] Ma non è chiaro che qui il limite del comune, indipendente dalla sua estensione topografica, dalla natura delle opere pie, dalla competenza dei proposti amministratori nuovi e collettivi, che poi sarebbero i membri della

durare, fa ostacolo la sufficienza economica. Ma, per le funzioni per cui è possibile il dicentramento instituzionale, abbiam visto che ad esse ne' mandamenti e ne' circondarii, e talora anche nelle massime città italiane converrebbero diversi confini, e talora più stretti dello stesso comune, (a Napoli per esempio od a Roma). Ma per solito invece più comuni ne farebbero parte; e la circoscrizione di questi non dovrebbe fare ostacolo alle nuove, specificate e diverse instituzioni.

Altre dibattute questioni, come l'eleggibilità e la nomina del sindaco, si vede subito che perderebbero ogni importanza, quando la competenza de' comuni fosse limitata alla loro vera possibilità odierna; e, per darle ai giudici di pace o a nuove instituzioni, fossero tolte al sindaco parecchie delle funzioni che fanno ora sì arduo a' buoni e sì desiderato da' tristi questo ufficio.

[1] V. il « Progetto di riforma della legge del 3 agosto 1862 della Commissione reale per l'inchiesta sulle opere pie », del 1889, art. 4; e il disegno di legge del ministro Crispi sullo stesso argomento presentato alla Camera il 18 febbraio 1889, art. 49.

Congrega di carità eletti dal municipio, quel limite oscura e non risolve il criterio pratico della riforma? E perchè le opere pie minime di due o tre comuni minimi e contigui non potrebbero avere una sola amministrazione?

Scuole e opere pie non possono d'ordinario accordarsi co' confini dei comuni italiani, così svariati nell' estensione e e nella sufficienza. È chiaro però che bisognerebbe distinguere ed allargare le nuove circoscrizioni, rendendole insieme più conformi tra loro nella popolazione, di quello che non siano ora i comuni, tanto diversi in questo, per fornirle così d' un' equa base amministrativa, che permetterebbe di provvedere per l' educazione popolare e la beneficenza a ciò a cui ora moltissimi de' comuni presenti sono insufficienti del tutto. Vedremo quali, a parer nostro, siffatte circoscrizioni dovessero essere, nel capitolo seguente. Per ora diciamo che basta il vedere che la scuola e più l' opera pia ha d' ordinario un raggio d' azione diverso che il comune, e che d' altra parte mal si può provvedere per l' educazione e la beneficenza pubblica co' soli mezzi chiusi ne' limiti d' un municipio, per dire che le circoscrizioni e l' organismo di queste instituzioni non possono confondersi con quelle del comune in un paese bene organato.

Oltre a queste funzioni andrebbero tolte, ci sembra, all' arbitrio de' comuni presenti, come delle province la più parte di quelle che si chiamano spese facoltative, e che sono definite molto largamente dalla nostra legge, e son sottratte ad ogni tutela che l' esperienza mostri efficace.

L' iniziativa locale a sovvenir teatri, a porre lapidi, a far feste politiche e religiose, ad eriger monumenti ci pare strano che non si veda come per solito non derivi che dalle minoranze più audaci riuscite a dominare i comuni. Certo oggi in Italia è scambiato per solito siffatto arbitrio costoso col dovere normale del comune per le sue spese necessarie.

Escluso il diritto del comune di fare spese facoltative, se un bisogno fosse sentito da molti, quale impedimento potrebbero trovare i cittadini (alleviati dalle dette spese per per parte del comune) a provvedervi privatamente? O non si presume fecondo e vivace in Italia l' impulso privato, se

non passi a traverso d'una deliberazione comunale; e non gravi però su chi se ne giovi come su chi non lo cura, come accade nella più parte dei casi?

Il lettore vedrà che non presumiamo qui di tracciare uno schema di legge, ma solo desumere quale a noi sembra che dovrebbe essere sommariamente l'indirizzo d'una legge nuova ed urgente sulle autonomie locali italiane, come la consigliano la osservazione e la meditazione sulle condizioni nostre e sui bisogni presenti; se sarem liberi da preconcetti e da dogmi, scusabili solo in tempi che l'Italia potea dirsi ignota agli studiosi italiani.

Si può anche osservare che, tolto il dritto ad un bilancio autonomo e permanente alle provincie, lasciate all'iniziativa ed al concorso dei singoli cittadini le spese facoltative comunali, ed ai consorzii de' comuni le opere di interesse più largo nella provincia, commessa l'amministrazione delle scuole e delle opere pie a circoscrizioni e ceti di elettori, con entrate speciali che specificheremo più oltre, sarebbe senza dubbio scemata la importanza economica dell'azienda provinciale e comunale. E sarebbe svogliata dall'accorrere ad amministrarla una parte almeno di quegli eleggibili poco interessati, di quel ceto che ora domina, a danno delle maggioranze distratte, le amministrazioni locali, gonfiandone le funzioni, le imposte e le spese. E potrebbe forse solo così essere alleviato un giorno il popolo minuto italiano del carico che più lo impaccia, il dazio alle porte del comune, le gabelle municipali. Potrebbero allora queste imposte locali essere ridotte alle fondiarie e alle dirette. E queste sole, se specificate, potrebbero poi divenire un vivo pungolo economico, perchè sole eccitano nelle amministrazioni locali l'interesse personale de' cittadini a considerar se davvero a ciascuna spesa locale, direttamente sentita, risponda il servigio. Ed è strano come non si sia avvertito finora in Italia, per quanto io sappia, che sin quando il dazio di consumo rimanga l'entrata precipua pe' comuni, la stessa amministrazione locale non troverà riscontro vivo nell'interesse dei contribuenti a quella imposta, appunto perchè indiretta, specialmente nelle città maggiori. Inoltre, poi-

chè essa è indiretta, è imposta che non si può appropriare al servizio: mentre l'essere specificate le imposte è necessaria condizione del dicentramento organico locale. Con siffatta riforma economica ogni amministrazione locale acquisterebbe sincerità, e riscontro continuo dell'interesse sentito da ciascun elettore, con la contribuzione specificata per esso, e necessaria condizione del voto.

Ed i possidenti pagherebbero in compenso maggiori imposte dirette volentieri, se specificate, e sarebbero possibili quel riscontro e quelle economie che con la presente legge sono impossibili; e che, col crescer dei votanti che pagano solo il dazio consumo, (attuata la legge nuova) diverranno un sogno remoto.

Importa intanto che sia non solo spiegata, ma bandita e ripetuta la triste verità che il meccanismo presente dell'amministrazione locale italiana ha esaurito in questi lustri nei suoi attriti, per eccesso di competenza negli amministratori e per l'impedita consapevolezza dei loro interessi negli amministrati, quasi ogni vigore di bene. Che in nessuna nazione son così frequenti le ribellioni e le avversioni pubbliche contro gli amministratori locali. Che gl'individui italiani non raccostati, come pur si sarebbe dovuto, nell'amministrazione, agli interessi loro specificati e comprensibili, s'aggruppano però dove non debbono, in clientele e sette, fra le moltitudini svogliate dell'amministrazione elettiva locale. Chi ci ha seguiti fin qui è sperabile che vegga chiaro quali sarebbero i criteri e le basi di questa riforma. E come, disciolti i costringimenti del comune e della provincia italiana, commesse le instituzioni speciali ad amministrazioni competenti fornite di base economica bastevole in circoscrizioni diversificate, la gara provvida del bene e delle capacità speciali piglierebbe il posto della gara infeconda delle prepotenze e delle prosunzioni. Un vivere più riposato e più geniale, un'amministrazione amata di instituti dotati di fisonomia propria, una consapevolezza dell'interesse pubblico più accessibile alla mente, nelle amministrazioni rese geniali educherebbero così la coscienza italiana a sentire, prima che tramonti il secolo, vive ed efficaci le libertà locali: e sopra

esse indipendente da uomini e da partiti, lo Stato nuovo, la grandezza e la giustizia sua. Perchè l'avvezzarsi a guardar le cose e non le persone nell'amministrazione locale dicentrata organicamente, sarebbe la miglior palestra per educare i cittadini a guardare e rispettare in siffatto modo lo Stato, in sè e nelle sue funzioni, e non più ne' suoi uomini e clientele.

Il vero, il grande, il degno concetto dello Stato, manifestazione attiva ed impersonale della autorità nazionale, è oggi poco chiaro in Italia. Qui invece in molti è tuttora forte la vecchia idolatria pel comune, perchè ravvivata ancora dal concetto quasi teatrale che *sopra tutto nel comune, perchè ivi è noto, l' individuo è vistoso*; e che dee amarlo perciò, come l'attore applaudito ama il teatro delle sue glorie fugaci. Ora è urgente che l'educazione civile e il dicentramento instituzionale domino al più presto in Italia siffatte illusioni e reminiscenze; se non si voglia che in breve, contraddicendo alle leggi ed alla mobilità del mondo moderno, l'Italia risospinta al suo passato non ritrovi che questo: ma spoglio d'ogni suo bello, ed aggravato di maggiori infelicità; come l'adulto che si soffermi a vaneggiare nelle memorie e ne' giuochi del bambino.

Quello che ci si è trasformato, e si trasforma attorno attorno a noi tuttodì, dovrebbe intanto valere a muovere anche i più lenti al riconoscere la necessità e le attitudini indispensabili alla lotta della vita delle nazioni moderne: dovrebbe scuotere anche i più restii a ravvisare ciò ch'è tramontato per non più risorgere dell'Italia medievale; a scuotere anche i progressisti italiani, i più travagliati da accessi di *atavismo*, tra i nostri uomini politici.

Se noi guardiamo i vecchi tugurii montani man mano disabitati, che ancora s'aggruppano in molte province a piè del castello baronale, e poi ci volgiamo a considerar come il piano e la marina vi si popolino liberamente di nuove abitazioni; se guardiamo alle mura di Firenze che cadono, ai canali di Venezia che si mutano in vie, alle campagne dove moltiplicano le ville, come crescono la sicurezza e l'amore dei cittadini per quelle; se vediamo scemar di popolo o di

vita, sebbene sempre fiere per sette o per divisioni municipali più città minori italiane; e meno fastidiosa diventar la vita, e crescente il popolo nelle maggiori; e quivi vediamo la campagna entrar nell'abitato con gli alberi e le piante, ed i comuni suburbani sparire, come la città maggiore s'amplia nelle fabbriche de' sobborghi, ci apparirà subito come non sia più del tempo presente il desiderare serrati nelle cerchie antiche gli affetti de' cittadini. Non è più naturale però tenere il governo degli interessi locali sulla base d'una convivenza, che più s'attenua dove la vita privata e pubblica più prosperano, e serba i vecchi confini solo dove è più immutata e divisa la vita locale. Non è provvido tentar di rinculare il secolo in questo; e non vale il dire che si conserva così la tradizione italiana, se invece essa fu contradetta con l'accettazione supina di una legge belgica. E non si potrebbe imputare che imiti a torto la Germania e l'Inghilterra chi proponga che anche qui la vita locale s'adatti man mano alle nuove necessità, specificandosi per legge gli organi locali, secondo che tendono a specificarsi le funzioni. Ormai, a considerar come dovunque il dicentramento proceda nella sua trasformazione da locale in organico e funzionale, si vede come in Italia la legislazione contraddica al processo della vita moderna.

VI. Deve adunque lo Stato italiano a sè ed ai cittadini urgenti provvisioni, perchè l'ordine, la pace e la giustizia comincino al fine, dopo trent'anni, a regnare nelle amministrazioni locali.

Noi abbiam visto fin qui come si potrebbe assicurare questa pace, quest'ordine, questa giustizia, e lo dichiareremo meglio in seguito.

Ma, a questo nuovo indirizzo di riforme è indubitato che i pregiudizii dottrinali e gli interessi confederati farebbero in Italia oggi un ostacolo potentissimo. La gran maggioranza dei cittadini che si sentirebbe sollevata se raccolta in organismi geniali e protetta da autorità imparziali, parte è oggi resa muta dalla diffidenza, parte è dispersa in modo tra le circoscrizioni e le clientele, che potrebbe a' nuovi concetti

sembrare opposizione della maggioranza quella che non sarebbe che l'espressione e l'esplosione contemporanea della paura di mille combriccole messe in pericolo. Ed è difficile che l'opinione pubblica disegni poi essa gli organi nuovi in cambio delle funzioni difettive ed abusate presentemente: pure sentendo in confuso le ragioni, e sensibilmente le punture del ritardo che si pone a rivestire l'Italia d'una veste amministrativa appropriata all'indole ed al tempo suo. Qui è necessaria una egemonia, un periodo in cui il pubblico s'affidi in tutto a pochi e concordi, periodo che può essere apparecchiato dagli scrittori, ma che nessuno può guarentire che precederà anzi che seguire un rivolgimento politico e sociale. Ma, o senza di questo o dopo di questo, perchè l'Italia possa ritrovare il suo naturale assetto amministrativo sarà sempre necessario un accrescimento temporaneo dell'autorità dello Stato e dell'operosità del Governo. È la vecchia opinione del Machiavelli, che le riforme grandi in uno Stato non si fanno se non siano commesse a pochi.

Infatti nel periodo nel quale nascono e si costituiscono nuove instituzioni organiche dirette a conseguire novelli scopi d'operazione civile, lo *Stato*, poichè esso è la instituzione che intende ad attuare lo scopo massimo civile della giustizia tra gli uomini, deve esser quello che promuova, maturi e difenda tali nuove instituzioni; e le disimpacci dall'ostacolo di quelle altre instituzioni sociali che son determinate dalla sola diversità naturale e topografica dei soggetti.[1] Di queste instituzioni la famiglia oggi, ne'paesi civili, limitata al suo compito, non impedisce più il conseguimento de'fini speciali ai suoi membri nella vita pubblica. Li impediscono sì e li impacciano in più paesi, e massimamente in Italia, le competenze eccessive e vecchie de'comuni e delle province, fondate sulla convivenza presunta, mentre in loro la convivenza reale vien meno ogni giorno più, lasciando

[1] « A misura che la società s'ingrandisce il centro regolatore imita la sua evoluzione: divenuto permanente, esso è per diventar senza fallo più o meno complesso.... l'agente regolatore si svolge per gradi con l'aggiungersi agenti regolatori subordinati. » V. H. Spencer *Intr. alla scienza sociale*, ediz. franc. C. III, pag. 64.

slegati e trascurati più larghi vincoli morali. Poi, sulle instituzioni caduche s'abbarbicano, interessate a prolungarne la vita nella forma presente, le clientele politicanti, con opera simile a quella dei parassiti su una pianta mezzo morta ed in parte corrotta. Or contro a questi la legislazione italiana si armerebbe invano a combattere gli scandali successivi, caso per caso, se alla vecchia compagine che li nutre non riuscisse lo Stato a sostituire una nuova, piú organica e più vitale della presente; se non si mostrasse rinvigorito a potare e sfrondare prima che ad innestare e coltivare.

Si può dire dunque necessario destino della società italiana, come dell'altre che si trovàssero in condizioni simiglianti, che « nel periodo in cui si matura la nascita di nuove instituzioni sociali intese a svolgere alcuno de' fini d'operazione civile, l'instituzione che attua la giustizia nella nazione, lo Stato, dee accrescere la sua autorità tutelare: e la sua opera divenir più efficace ad aprire e definire il campo alle instituzioni novelle, ed a limitar quello che può rimanere alle instituzioni sociali determinate solo dalle condizioni naturali e topografiche degli individui. »

Oggi, ne' paesi latini, il parlamentarismo recente, dove non ha trovato già saldo l'organismo precedente delle instituzioni, nè sacri dritti consuetudinari *(common-law)* si crede onnipotente; mentre è fragile e cieco come ogni potere assoluto. E però galoppa di formola in formola, di dottrina in dottrina, senza possibilità di sguardo largo nè di lunghe previsioni Se non che è difficile che esso duri cosl assoluto molto altro tempo; e che non prevalgano ad esso alla prima occasione buona gli esempi di Sovrani che regnino e governino anche colla forma rappresentativa. Il parlamentarismo già dove è più onnipotente, come in Francia, ivi è più combattuto e screditato. Ed è probabile però che tra alcuni anni, cosl le monarchie come le repubbliche in Europa, pigliando una forma più stretta, più *imperiale*, per dir cosl, potrà il Governo giovarsi dei consigli de' savi e dell'esperienza sua, senza dipendere in tutto da una maggioranza parlamentare di dottrinarii; la sola che può produrre il si-

stema presente di elezioni; e finchè gli eletti possano essi presumere di aver sempre in mano lo Stato, fugando in ogni caso co' voti il ministero che non li soddisfaccia.

Se non che quell'accrescimento temporaneo dell'autorità dello Stato rispetto alle instituzioni comprese nel cerchio della sua tutela, non può tramontare, senza lasciare lo Stato stesso armato meglio, lo scudo e la spada della sua giustizia più efficaci e più indipendenti da coloro che, più prossimi al Governo, più son tentati di farsene strumento a pro loro, le fazioni ed i partiti parlamentari. Questo pericolo, queste infermità, frequenti in ogni governo rappresentativo, monarchico o repubblicano, dovrebbero anche in Italia suggerire la pronta attuazione di quei provvedimenti che possono impedire che si dissolvano lo Stato e la sua funzione.

Di questi provvedimenti, noi accenniamo qui soltanto i principali. La limitazione del sindacato parlamentare alla parte tangibile e non obbligatoria del bilancio; onde non sia mai resa soggetta all'arbitrio d'una maggioranza l'esistenza stessa dello Stato:[1] la creazione di Segretari generali inamovibili, praticamente responsabili dei servigi pubblici ordinari, e però difensori quotidiani dell'equità amministrativa del Governo contro le ingerenze dei partiti: d'una Corte suprema di giustizia, giudice dei limiti tra i vari poteri dello Stato: di commissioni di giudici superiori ed inamovibili, che decidano sulla legalità delle elezioni dei deputati, ed in ultimo grado su tutte le questioni elettorali di diritto, politiche ed amministrative, rimanendo la formazione delle liste affidata a speciali commissioni provinciali o circondariali, in cui prevalga l'autorità di que' consiglieri o giudici censiti, che a noi pare poter tenere in Italia il luogo de' giudici di pace inglesi.

Queste e somiglianti riforme ampliando ed adattando la funzione di giustizia dello Stato, che più pericola dove più ondeggiano Governo e clientele, permetterebbero e coronerebbero quelle altre che siam venute esponendo con più pre-

[1] Conf. *La legge del bilancio e il sindacato parlamentare*, di G. Arcoleo. Napoli 1880, Iovene, *passim*.

cisione più sopra, riguardo all' ordinamento dell' amministrazione locale.[1]

Le une e le altre hanno valore e qualità di urgenti in Italia; da che il più urgente bisogno della nazione è pur troppo ancora questo, che essa ritrovi un organismo accomodato alla sua natura in quella vita pubblica quotidiana, che si fa nell' amministrazione locale, nei contatti pubblici del cittadino colla cosa pubblica, nell' ordinamento delle loro relazioni d' ogni dì. Ma invero si può dire essere un circolo vizioso questo che nello Stato il Governo debba esser reso più forte perchè esso possa attuare le necessarie riforme organiche, e che senza queste Stato forte ed operativo non ci possa essere. Resta dunque l' aspettare il tempo in cui la presente degenerazione del sistema rappresentativo nel parlamentare sia emendata per la crescente evidenza che questo è una moderna forma di governo assoluta a pro d' un' assemblea.

Il governo parlamentare latino (paesi dove ceti distinti non servono di base a' partiti e nulla però li costringe a non eccedere) s' è mostrato ormai (fuori de' periodi straordinarii[2]), impotente a specificar le competenze dei ministri nelle varie aziende; impotenti a prevedere e provvedere oltre le impressioni del momento; impotente a frenar le illusioni e gli scoramenti improvvisi di popoli meridionali[3]; impotente

[1] « È evidente che, anche in una società incivilita, se il sentimento della disciplina va indebolendosi, senza che trovi un compenso nel dominio dell' individuo su se medesimo, v' ha pericolo di dissoluzione sociale; la Francia dà un esempio di questa verità. » V. Spencer, op. cit., C. VII, p. 190. Se poi l' educazione che ricevono oggi i cittadini italiani possa avere efficacia sufficiente a compensare quella dissoluzione civile, a cui noi ci siamo fin qui ingegnati di suggerire qualche rimedio nella riforma organica delle instituzioni amministrative e nell' indirizzo dell' azione dello Stato, lo vedremo nel capitolo seguente.

[2] Il *Roma*, giornale di Napoli, che non vede in Italia quasi altro che la Camera, era costretto a confessare nel suo numero dei 28 novembre 1885 che « la Camera ha oggi perduto ogni sentimento politico, e non ha più in vista nessuno di quei grandi ideali che resero ammirevoli le legislature precedenti. al 1870. » Il che torna a riconoscere buono il parlamentarismo in Italia solo ne' periodi straordinari.

[3] Il Botta, in fine della sua storia d' Italia, predisse che i parlamenti non potrebbero fiorire dove fioriscono gli aranci. Parve questa per più lustri una spiritosità dispettosa. Ora si può dire una previsione immaginosa ma giusta.

a guarentir la buona finanza[1], dispendiosissimo, e corruttore dei suoi deputati e degli elettori, prima e dopo l'elezione. È urgente dunque sopratutto in questi paesi, prima di qualunque riforma, provvedere a limitare ed abbattere di su e di giù il potere assoluto della Camera elettiva, suscitando le legittime funzioni della Corona; e rendendo organica e solo così consapevole e savia la vita pubblica nel popolo. E come la seconda cosa possa accadere in Italia cercheremo di mostrarlo nel capitolo seguente; e come la prima tenteremo di dirlo nell'ultimo capitolo di quest' opera.

[1] « I Governi e i parlamenti dei nostri giorni, specialmente i latini, hanno rivelato dei vizi che la teoria non aveva previsti e la quotidiana esperienza mette in evidenza; non hanno alcuna preoccupazione dell' avvenire; non curano ciò che li minaccia di lontano, e perciò usano ed abusano del credito, alleggerendo il presente per aggravare il futuro. E, fra le imposte che non si vogliono e le economie che non si trovano in sufficiente misura, bisogna guardarsi dal pericolo sommo di continuare, come si va facendo ora in modo così sperticato, dal saldare il disavanzo coi debiti, alle morbide lusinghe dei quali Governo e Parlamento cedono senza virile resistenza. » Queste parole dell'*Opinione* del 28 marzo 1889, del più fedele al parlamentarismo per 42 anni tra i fogli moderati italiani, mi paiono degne di nota come segno del tempo.

CAPITOLO VI.

Specificazione delle nuove instituzioni organiche più mature in Italia.

SOMMARIO. — § 1. L'indirizzo educativo nazionale necessario: le scuole superiori e le medie. — § 2. L'ordinamento odierno educativo nelle scuole private e nelle municipali. — § 3. La competenza presente dei comuni impedisce la sufficienza economica e l'efficacia educativa delle scuole. — § 4. Natura ed azione de' nuovi possibili organismi scolastici. — § 5. Le leggi sulla pubblica beneficenza e le condizioni di questa. — § 6. Proposte varie di riforma sino al 1889 e danni della condizione legale presente della beneficenza pubblica. — § 7. Come l'interesse dei beneficabili possa essere rappresentato nell'amministrazione di siffatto loro patrimonio. — § 8. Un possibile avvenire della forma rappresentativa in Italia.

1. Il lettore che ci avrà seguiti sin qui avrà veduto come ci siamo sforzati da' primi capitoli via via in questo lavoro di ricercare qual sia la natura dell'uomo italiano, del Governato: e poi quale quella del Governo che ci siam dato in fretta, dopo raccolti in uno Stato. Abbiam pure ricercato quali appariscono ed operino su' governati que' congegni che toccano più da presso l'individuo, i congegni amministrativi; e abbiam visto che essi non provano bene, finchè non divengano veri e connaturati organismi.[1]

[1] Mi piace riferir questo tratto: « Se fra gl'Italiani fossero state dalla legge realmente formate, per l'amministrazione delle faccende comunali, vere e proprie associazioni, con tutti i caratteri di associazioni private, spontanee; cioè un oggetto determinato e vantaggioso agli associati, un contratto d'associazione ed una forma di amministrazione tale che ciascuno del Comune sia socio non solo di nome, ma di fatto, avendo il diritto e la possibilità di rendersi conto dello stato delle faccende civili, e di esercitare sopra il loro andamento l'autorità che gli spetta; se, posti in tale condizione gl'italiani non avessero a

Tuttavia, se siam convinti che nella schiettezza di questi organismi bisogna sopratutto trovar la fonte di quelle disposizioni alla vita pubblica che la fa sana e rigogliosa in altri paesi, non crediamo però che non possa avere gran parte in questo l'educazione pubblica, dall'asilo all'Università ed all'esercito. E però, venendo qui a dire il nostro parere sulla prima specie di instituzioni organiche per cui dicemmo sembrarci maturo il sottrarle dalle circoscrizioni amministrative presenti, cioè le instituzioni educative, ci giova notare la duplice importanza di questa riforma, così rispetto all'individuo educato, come rispetto all'ordinamento organico e nuovo delle associazioni che governerebbero le scuole.

Diremo prima qualche cosa di quello che ci sembra dovrebbe essere l'indirizzo educativo dell'individuo italiano, e dell'efficacia che si può presumere che abbiano su di esso le leggi presenti, ed i presenti congegni amministrativi; e quindi dei possibili provvedimenti organici; e della funzione delle instituzioni scolastiche, dopo che fossero disimpacciate dalle presenti circoscrizioni amministrative.

Basterebbe molto piccolo ingegno ad uno statista italiano per capacitarsi ch'è vero quel carattere speciale del nostro popolo che abbiam ritratto nel secondo capitolo di questa opera; quando egli pensasse un po' che solo all'esercito ita-

cuore l'occuparsene, allora potrebbero essere accusati di naturale e non vincibile apatia. Ma se invece é proposto loro non un soggetto preciso e determinato vantaggioso a tutti; sì bene un complesso, quale è questo, di tutti i servizi pubblici del Comune; ed è negato loro ogni mezzo efficace di dirigerne l'andamento, non è da meravigliarsi se ogni privato non fa quell'analisi complicatissima necessaria a conoscere separatamente ciascuno dei servizi comunali, e ad intendere, che da ciascuno deve ad esso venire vantaggio. Molto più quando, dopo fatti tutti questi ragionamenti, e conosciuto quale sarebbe l'avviamento più vantaggioso da darsi all'amministrazione del comune, non abbia in mano per dirigerla potere alcuno, fuori di quell'atto di sovranità illusorio e sterile ch'è l'elezione dei consiglieri quinquennali. » A questa dichiarazione segue, nello stesso scritto una dimostrazione minuta e perspicace dell'essere ordinata in modo la nostra amministrazione comunale, da non potere avvedersi i contribuenti d'avervi interesse; e tale che, quando se n'avvedono, non possono influire sulla amministrazione. V. pag. 34 a 63 dell'opuscolo citato di L. Franchetti, *Dell'ordinamento interno* ecc.

liano il popolo nostro soltanto, in Europa, riconosce una grande e precipua efficacia educativa. Ciò non credono gli altri popoli degli eserciti loro. Dunque qui la disciplina militare ha importanza civile, e buona efficacia maggiore che altrove. Or ciò è perchè non ci vuol meno di essa a curare il precipuo difetto del carattere nostro, la soverchia scioltezza degli individui.

Anzi è difficile affermare che i settanta milioni e più, che si spendono per le scuole d'ogni grado.[1] conferiscano all'educazione del carattere dell'individuo italiano quanto la dimora che dugentomila giovani fanno di continuo nel nostro esercito.

Questo dubbio è grave sopratutto a chi guardi praticamente quali escano i frequentatori plebei delle nostre scuole, e quali i giovani dello esercito, se migliori o peggiori di prima. Colui concluderebbe probabilmente, dopo attenta osservazione, potersi presumere che conferisca meglio a educare il nostro popolo quella instituzione che non ha questo scopo in proprio, ma dove sopratutto s'apprendono la dignità della persona e la disciplina nella convivenza, che le scuole; le quali poi si afferma che hanno per fine precipuo siffatta educazione.

Veramente questo scopo comincia ad essere oscurato fino dal titolo del ministero ch'è chiamato in Italia a presiedere alla funzione pubblica educativa. È difficile invero che un ministero ch'è detto di *istruzione pubblica*, per quanto sia ben governato, possa riuscire ad altro, a qualcosa di più del fine che è espresso nel suo titolo.

Si guardi, per esempio, a quella che dovrebb'essere la più importante delle leggi che esegue questo ministero, a

[1] Do questa cifra sommariamente, essendo più difficile che non parrebbe il porre in chiaro gli elementi di questa somma. I quali dovrebbero essere, parmi, questi quattro: Il bilancio del ministero di pubblica istruzione: le spese obbligatorie e facoltative de' comuni: le spese obbligatorie, pei loro concorsi, e le spese facoltative delle provincie: le fondazioni e i doni privati a speciali institnti e scuole, non compresi nelle tre categorie precedenti, cioè non riscossi dallo Stato, comuni e province. Sommando questi elementi trovai nell' edizione del 1882 un totale di 68 milioni circa. Credo poi che oggi, cresciuto di qualche milione il concorso dello Stato e de' comuni, si possa dire che nel 1888 si siano spesi, per tutte le scuole d'ogni grado, più di 70 milioni.

quella sull' istruzione elementare obbligatoria. Come si può presumere che, nell' età che corre come alunno da' sei ai nove anni, per cui solo l' obbligo è sancito in qualche modo[1] il fanciullo possa aver ricevuta una qualunque *educazione*, siffatta che ne sia valsa la spesa, quando egli sarà uscito dalla scuola: posto anche che egli possa, durante quell' età ed in quel tempo, aver acquistata un' *istruzione* che poi riesca ad essere ricordata, ed a fruttargli nella vita?

In fondo, quelle tante ore, o poco più del tempo che le scuole sottraggono ora alla cooperazione dei fanciulli popolani all' opere manuali, potrebbero bastare (massime se, ridotta la durata quotidiana della scuola, se ne prolungasse l' obbligo in altri anni dell' adolescenza); ma ad una condizione capitale. Cioè che il fanciullo, o meglio il giovanetto, potesse uscire dalla scuola italiana molto meno distratto di quel che ora n' esce dal fare, dal lavorare secondo la sua condizione.

« Se si paragonino, dice lo Spencer,[2] le persone dei ceti superiori tra loro (ed il paragone calza, aggiungo io, anche meglio per quelle del ceto artigiano e contadinesco), nessuno dubita che lo scioperato e il giocatore, per quanto sia stata buona la sua istruzione intellettuale, non risulti inferiore come unità sociale, all' uomo che non è passato per il *curriculum* di moda; ma che essendo operoso, riesce, ed assicura l' avvenire dei suoi figliuoli in cambio di lasciarli a peso della famiglia. Questo vuol dire che, guardando le cose dal lato pratico, tutti credono che la moralità sia più importante dell' istruzione alla prosperità sociale. Tuttavia non se ne suol cavare la conseguenza evidente, e non si ricerca punto quale effetto saranno per produrre sul carattere i procedimenti artificiali usati per diffondere l' istruzione. Tutti i

[1] V. art. 2 della legge del 25 luglio 1877 sull' istruzione obbligatoria. Qui non tengo conto delle leggi proposte e votate sull' istruzione elementare complementare e sul tiro a segno, che certo mostrano meglio inteso l' officio educativo del Governo; perchè, anche se attuate, difettando i parecchi milioni necessarii perchè esse fruttino, si possono dire per ora buone intenzioni più che riforme efficaci.

[2] V. *Introduzione alla sociologia*. C. XV, pag. 401. ediz. franc.

fini ai quali dee mirare il legislatore sono senza importanza al paragone del fine di formare il carattere; e tuttavia questo scopo suol essere interamente trascurato ».

Ma che il giovanetto esca dalla prima scuola più apparecchiato a far bene quello che richiede da lui la sua condizione, che a dire ed a scrivere di ciò che solo talora ve lo potrà aiutare, e talora può anzi conferire a distrarlo, questo non dipenderà che poco dagli insegnamenti, e dipenderà invece molto dall'ambiente scolastico. Ogni meccanismo che agevoli l'istruzione, i precetti nudi, ed anche gli esempi letti potranno sempre su lui poco più che a farlo spedito nella lettura e nella scrittura. Ma se soli, inevitabilmente ecciteranno in esso una prosunzione che finirà, prevalendo, col rendergli impossibile d'entrar con fede e letizia operosa nell'arte sua; ch'è la disposizione da cui l'artigiano o il contadino ponno essere poi principalmente confortati nei loro anni successivi. L'istruzione elementare, che può essere utile sussidio a costoro, se invece sia curata da sola, li impaccerà distraendoli da quello che dev'essere il debito e l'officio: e questa disposizione non può essere creata in una scuola comune a tanti avviati ad arti diverse, se nòn da un generale indirizzo pratico, dal colore morale del luogo, dall'esservi chi curi la scuola come cosa propria, dall'ingerenza diretta ed amorosa di chi spenda per le scuole stesse, o di chi v'abbia i figliuoli. Meno importa dunque il programma della scuola popolare, che se essa raggiunga o no il fine precipuo a cui deve tendere, mediante l'istruzione e l'educazione che vi si diano.

È probabile che il ceto sociale italiano che oggi riesce più adatto fra tutti all'ufficio per cui esso fu educato sia quello degli officiali dell'esercito nostro. Nessun altro ceto della nazione italiana si può dire che si accosti più che questo al desiderato, all'ideale che si ha di esso dal nostro pubblico. Forse sarebbe desiderabile in loro alquanto di fierezza maggiore; ma certo la coltura sufficiente, la devozione alle loro funzioni, il coraggio, l'esser netti in generale da quella gran maledizione della nostra razza decaduta ch'è la furberia, abituale compagna della fiacchezza; il vederne i

più sempre accomodati ad una vita abituata per lunghi anni, dalla disciplina del collegio a quella del reggimento, tra una popolazione disciolta in gran parte in individui scontenti e ritrosi, ciò dovrebbe ricordare agli italiani quotidianamente quello che potrebbe divenire qui ciascuno, se fosse temprato bene rispetto al proprio avvenire da una vigorosa ed appropriata disciplina. Invece si può dire che i tipi nostri sociali più deformi si riscontrino tra gli affiliati a quelle sette, da cui, nella crescente dissoluzione dello Stato italiano uscirono anni fa i percotitori notturni delle sentinelle, e gli uccisori di soldati colti all' agguato in qualche città. Feroci, e senza risentimento personale, ma offesi dall'uomo in divisa, perchè li offende nelle vittime la legge e la onesta disciplina. Contro di queste però il patto cieco della setta scagliava sicarii, non privi per solito della prima istruzione; ma verso di cui l' Italia avea mancato al debito di premunire la nuova generazione dall' ambiente corrotto dalla precedente.

Il frutto, relativamente ottimo, che dà l' educazione del soldato, e specie (per il tempo più lungo) dell' ufficiale italiano, deriva da che questa *pianta uomo, che nasce rigogliosa in Italia*, come scrisse l' Alfieri, ritrova poi in quelle professioni la disciplina a sè più appropriata; cioè una disciplina onesta, severa, ed acconcia a domare il nostro difetto capitale, ch' è il soverchio rigoglio dell' individuo. Ma non basta dire che, rispetto a così fatti individui la disciplina che riesce a indirizzarli meglio alla speciale funzione di ciascuno sia sempre e solo la più severa; sicchè il frutto utile risulti da un solo fatto negativo, dallo sfrondato rigoglio dell' indole. Bisogna aggiungere che le potenze dell' individuo italiano debbono essere promosse con affetto e con calore assidui; e che però frutta meglio in quest' opera educativa per ciascun caso, chi, oltre la capacità, vi abbia voglia ed interesse. Ora lo Stato italiano ereditò dal Piemonte questa suprema convinzione, nella quale speriamo che duri, che l' educazione militare e civile dell' esercito è suo capitale dovere. Inoltre nell' esercito solo si attua qui l' indirizzo educativo che si conviene per formare il cittadino dal-

l'uomo italiano, un indirizzo che procede a temperarne l'indole dall'esterno all'interno.

Onde nè lo Stato apparisce in Italia più chiaro ed efficace in nessuna parte che nell'esercito, nè v'ha nella nazione alcun ceto che si possa dire educato così direttamente, come questo, da chi ha consapevole interesse a quella speciale educazione. Ciò potrà spiegare perchè una riforma testè iniziata per merito degli onorevoli Marselli e Martini, l'educazione militare introdotta per saggio in alcuni convitti nazionali, è sembrata grande e buona subito al buon senso del pubblico; e tale essa è davvero [1], sebbene gli impiegati del ministero di pubblica istruzione, appunto perchè non intendono per solito largamente e vivamente la pubblica educazione, abbiano combattuta e combattano questa riforma.

Per l'educazione degli altri ceti sociali la coscienza dell'interesse diretto alla educazione de' figli è più viva ne' privati, ne' padri di famiglia colti ed anche incolti, che nello Stato. Ed intanto quelli son privati dalla legge di usare qualunque efficacia diretta nell'educazione della più parte della prole; cioè verso quella che s'educa nelle scuole. 20,000 padri di famiglia milanesi, richiesti dal comune, chiedean l'istruzione religiosa pei figli il 1888, mentre i democratici, che pare avranno in mano quel comune il 1889, poneano nel loro programma la scuola senza quell'insegnamento. Così sempre più le scuole pubbliche ora le scoloriscono il Comune o lo Stato, e nelle private spesso l'interesse materiale dei direttori industrianti rende vano o illude quello istintivo, e retto in origine, dei genitori. Non è vero poi che la più parte dei genitori incolti ripugnino dal far istruire i loro figliuoli. La verità è invece che i più di essi lo desiderano, anche con loro sa-

[1] Ecco un indizio della speciale efficacia educativa de' convitti militari, comparata all'efficacia educativa minore dei convitti governativi presenti. Se domandi ad una squadra di un convitto militare un colpevole, questi, per salvar gli altri, si accusa da sè; se lo domandi ad una squadra d'un convitto nazionale, non militare, la classe tace per solito, e copre il reo; e questi accetta che, se sia il caso, gli altri soffrano con lui una pena da lui solo meritata.

grificio, ed anche nelle province più incolte.[1] Ma i padri, anche ignoranti, intendono confusamente, e pure più prossimi al vero dei pedagoghi volgari, che la scuola non debba sciupare il fanciullo, non disamorarlo dall'arte, non isvogliarlo dalla zappa. Ora, almeno in alcune province italiane, che le scuole che abbiamo pel popolo aiutino e non guastino l'educazione appropriata a'suoi figliuoli, non lo credono nè gli incolti nè i colti che le conoscono.

Quando lo Stato era serrato nella città antica, greca o romana, nè l'individuo avea la scioltezza moderna, l'educazione pubblica dava a tutti la sua impronta vigorosa: gli alunni di Pitagora, contro la loquacità meridionale, si preparavano a disciplina col lungo silenzio; e uscendo, poi dalla scuola fecero grandi le città che governarono: come i nostri patrioti, taciti nell'oppressione, fecero poi dell'Italia il 1859 e 60. I cittadini antichi, a fronte dei soggetti e degli schiavi, traevano dall'educazione cittadina tutto quel vigore e quel calore che gl'italiani ora non ritraggono, se non da pochissime scuole. E però allora, domato in Roma ed in Italia, per continua necessità di difesa interna ed esterna, il rigoglio dell'individuo italiano, ed esercitato nelle palestre e nel campo militare, quando poi nella mischia era lasciato affrontare, uomo contro uomo, il nemico, il romano prevaleva, in quei mille duelli serrati ch'erano le battaglie antiche. Uno de'romani meno risentiti nell'indole, Cicerone, dicea *ozio* lo scrivere suo, e *negozii* degni del nome soltanto i pubblici; mentre a'meglio temprati fra gl'italiani par quasi oggi titolo di lode che si dica di loro, che curino più le scienze o le lettere che la vita pubblica.[2] Al vincolo civile educativo, ed alla disciplina che per necessità improntava i cittadini nella città antica seguirono, nell'età dei comuni

[1] I genitori dei fanciulli usciti dagli asili di Napoli, ed istruiti e educati insieme alle arti nella scuola fondata dal Casanova, e quelli delle scuole di disegno degl'operai, pagano tutti volontieri una lira per mese pe' loro figli, il che li rende poi più assidui a quelle scuole che gli altri alle gratuite.

[2] Questo fu detto, e parve nobile scusa, dal Sella, in un discorso pubblico a Napoli, gli 8 gennaio 1880, a difesa del ritrarsi dalla vita pubblica viva degli uomini principali di Destra, dopo il 18 marzo 1876.

italiani, vincoli speciali, tra cui l'individuo si ritrovò spesso sciolto dallo Stato, spesso disavvezzo dalla vita pubblica. E così, se egli mostrava la sua naturale prevalenza quando e dove più fortemente lo legavano e lo educavano que' vincoli speciali e sensibili, come il giuramento per la Compagnia della morte a Legnano, la Fede contro i musulmani di Sicilia, la nave nelle battaglie delle armate sicule, pisane venete e genovesi, le esercitazioni consigliate per le milizie fiorentine dal Machiavelli, non bastò a lungo agli scopi nazionali lo sforzo cittadino; ma difettando lo Stato, difettarono ne' cittadini presto costanza e disciplina. Quella disciplina a cui altrove prepara più naturalmente gli animi il clima, che ne doma e ne raccoglie la baldanza individua, è vano, e sarà vano sperarla mai così pronta, vigorosa ed efficace in popoli meridionali, senza educazione simile all'antica: e ciò così per raggiungere fini militari come politici e morali, se si voglia fronteggiar nella gara d'opere e d'influenze gli altri popoli moderni. A nessun popolo però come agli Italiani, ultimi entrati nella lotta, scarsi dì virili tradizioni, e della fede (vincolo educativo sopra tutti) di altri popoli, è necessario ed urgente un ordinamento educativo, che tragga da fonti appropriate al tempo moderno quel calore, che dalla rigida e sacra città e dalla necessità quotidiana della difesa era infuso negli ordini e nella vita di Roma.

Quelle poche decine di migliaia che nel 1859 e nel 1860 condussero la nazione italiana al suo risorgimento, tra milioni d'irresoluti o di mal disposti, quando si fecero a governarla, e educarla si direbbe che avessero mostrata quella indifferenza civile, che è l'effetto dell'opinione del Rousseau che lo Stato nasca da un contratto; e però non si possa imporre da esso ai contraenti nulla più del convenuto. Non sentirono, e non par che sentano ancora i loro successori, nelle leggi pubblicate, qual fosse il caso di quella gran maggioranza di popolo che non avea cooperato alla rivoluzione. Così non s'attese ad efficaci e larghi ordinamenti educativi; sebbene i principali uomini politici adempissero come ad un dovere usuale di popoli civili promuovendo, con mezzi e sanzioni scarsi al bisogno, l'istruzione più che l'edu-

cazione popolare. Si dimenticò che se pei pochi patrioti, scrittori e volontari, dal Parini a Garibaldi, la mente ed il cuore grande s'accesero alla favilla di qualche lettura e s'educarono così solitarii di dentro in fuori all'opera, all'Italia grande, al popolo intero, immaginoso e sensitivo sopratutto, conviene l'educazione civile in senso inverso; per via più che di precetti, di abiti virili e vistosi, ferrei e gloriosi insieme, come ai padri romani, tenendo conto poi nell'istruzione della coltura e dei bisogni moderni.

Lo Stato nuovo, oltre ad usare direttamente il suo disegno ed il suo colore, come fece, nell'educazione dell'esercito, avrebbe dovuto prescrivere e contornare con leggi e sanzioni efficaci, e guarentirci con sicurezza che esso avrebbe svegliato del pari man mano nel paese un gran moto educativo. E battere esso dovunque, e fino a quando incontrasse l'inerzia, e vincerla: agevolando ogni tentativo che privati e corporazioni liberamente facessero per colorire gli spazii contornati da esso; e incarnando in vivi esemplari di scuole elementari le prescrizioni sue, normali quanto al tempo ed alla ampiezza, non quanto al modo. Dove fosse mancata l'opera spontanea de' cittadini, e, perchè spontanea, liberata da circoscrizioni o competenze artificiali, ivi solo all'educazione popolare avrebbe dovuto provveder direttamente lo Stato, affrettando la costituzione di tutte le scuole vitali in enti morali; e riserbando a sè gli aiuti e gl'incitamenti necessarii.

Così avrebbe guarentito nel possibile l'*educazione* popolare, invece di promuovere, fidandola ai comuni, la sola *istruzione*, scolorita e però pericolosa; e ciò talora per eccesso, talora per difetto d'indirizzo e di senso preciso del suo dovere. Ad ogni modo, anche oggi ci sembra chiaro questo, che in Italia la scuola educativa non puo essere governata che; 1° dallo Stato, per ciò ch'è evidente interesse immediato dello Stato, come per le scuole militari e secondarie e per le facoltà universitarie atte a provvedere i necessari servitori dello Stato, alti impiegati, scienziati e medici: e fin quando le Università create enti autonomi producessero via via tradizioni educative: 2° da speciali enti morali, soli

capaci nel più dei casi di dar la guarentigia che non dà la scuola privata, di fini più alti del guadagno quotidiano; ed atti insieme a fornir gli altri alunni quel carattere, di quel calore educativo che non può venire alla scuola pubblica direttamente nè dal comune amministrativo, nè dallo Stato: questo più uniforme negli atteggiamenti, il comune più incompetente che qualunque altro ente morale educativo. Tra questi enti morali la Chiesa dovrebbe avere piena libertà d'educare i suoi ministri, e però per la sola educazione loro professionale. Diremo ora qualche cosa dell'educazione negli instituti superiori e secondarii italiani, e poi nelle scuole primarie.

Il carattere italiano, per quanto sciolto e vivace, è pure così domabile quando incontri ostacoli e sanzioni che gli sembrino indiscutibili e infrangibili, che basterebbe qui, fra tanta maggiore strage d'assassinii, far eseguire così poche sentenze di morte come in Francia, fare avviare tante migliaia di recidivi quanti se ne inviano colà alla deportazione, far le discussioni delle cause o brevi o segrete, privare insomma l'idea della pena del compenso della scena e delle incertezze del gioco e dell'oblio, per ridurre in termini discreti la nostra vergognosa delinquenza. Così bastò qualche pena pronta e severa per avvezzare in pochi anni la Sicilia alla coscrizione. E così bastò l'avere il 1884 usata una volta sola la legge che permette al ministro di privar di alcuni anni di studio uno studente universitario, perchè le università italiane, che da qualche lustro si distraevano in baldorie politiche, non dessero più alcun segno d'indisciplina in tutto l'anno scolastico 1885-86. E certo, se più tacquero più lavorarono. Con l'impunità assoluta ricrebbero poi presto gli scioperi dei giovani e i disordini: e dureranno finchè non si intenda che senza un'autorità che possa valere davvero a farli responsabili degli atti loro non s'educano nè studenti nè ignoranti.

Ma questo uso di pene se giova al profitto dello studio non basta a preparar nella scuola il cittadino. Tuttora i nostri studenti considerano l'uso delle armi e l'educazione ginnastica e militare quasi come estranee, e spesso fastidiose

ai loro officii. Ma se essi potessero e dovessero, venti o trenta giorni ciascun anno esercitarsi alla ginnastica, al tiro a segno, alle più semplici evoluzioni tutti, con qualche apparizenza e qualche gara nota ed applaudita di perizia, noi vedremmo presto il fiore della nostra gioventù non solo più disciplinato allo studio, ma a tempo apparecchiato meglio agli officii militari del cittadino.

Una siffatta e più virile disciplina nella popolosa e romorosa università di Napoli, la maggiore d'Italia, e nelle siciliane, basterebbe io penso, in pochi anni, a migliorare il carattere del ceto dirigente del Mezzogiorno, dove l'uomo ha più urgente bisogno d'un abito di disciplina vigoroso. E nella città di Roma, io penso che la vista d'alcune migliaia di giovani universitarii e di convitti nazionali educati militarmente, che severamente marciassero e manovrassero le feste in silenzio, per quei colli e per quei campi famosi, consapevoli e educati a rinnovare così il Campo Marzio de' padri, farebbe molto più per risolvere il gran problema delle relazioni tra il papato e l'Italia, nell'impressione dei preti e degli stranieri loro ospiti, che i più sottili avvedimenti di politica ecclesiastica.

Se non che alla disciplina esteriore, che educhi la gioventù italiana allo smarrito senso del limite e del dovere, e la domi, e faccia raccolto il suo *io* petulante moderno, è necessario aggiungere, massime nella prima adolescenza, l'eccitamento e il pascolo delle facoltà ammirative ed artistiche, che son tanta parte del carattere italiano. G. B Vico, che ammaestrava qui ed educava tenendo conto di quel che specialmente richiede il carattere italiano (condizione trascurata dopo di lui da pedagogisti e da giuristi, ai quali si scolorisce l'italiano nell'uomo) osservò per primo e per l'ultimo in un discorso Universitario i danni che arreca alla nostra gioventù l'esercizio eccessivo della facoltà critica[1]. E nella *Scienza nuova* ricordò che bisogna tener conto nell'educare l'adolescenza di non aduggiarle la fantasia.

Un tempo noi eravamo invitati e sospinti nell'adolescenza

[1] V. *De nostri temporis studiorum ratione*, in fine.

ad ammirare e venerare i classici nostri, italiani e latini, prima d'aprirli. Ora si fa precedere e s'accompagna la loro cognizione, nei ginnasii e nei licei, con una filologia che può esser più esatta di quella divinatrice del Vico, ma non è certo educativa; e con la critica. Ma la critica anticipata, nel cervello adolescente italiano esclude l'ammirazione; e dove questa non si desti per qualche cosa, e se a lui non s'inspiri per prima una qualche fede artistica forte, e anche cieca, non si educa a quell'amore alacre pel bello che fu tanta parte della vita dei nostri maggiori. Oggi si usa qui educare ed instruire per questa parte il giovanetto italiano come il tedesco; che certo non discopre nei classici antichi i suoi maggiori, ed a cui la critica è intimo pascolo e diletto. Si vede però che s'esce dalle scuole classiche presenti senza nessuno affetto pe' classici, anzi con molto meno agevole conversazione con essi, che non vi si acquistasse trenta anni fa. Di là dove non se n'è letto intero nessuno si esce però con abito di mente del tutto inorganico. Accade con questo indirizzo che poi il giovanetto non legga da sè più nulla sino in fondo, di quello su cui la critica gli ha creata l'illusione d'essere giudice prima che venerarlo. Insieme, quanto allo scrivere italiano, accade che gli si predica di continuo di specchiarsi più nella lingua parlata in Firenze che nei classici. Or quella lingua appunto l'italiano, fuori di Firenze, la ignora. Ed in Firenze stessa chi va a scuola, nello scrivere poi la sdegna; perchè l'italiano sdegna tutto ciò che non gli è porto come alto ed ammirabile. Segue che quando il giovanetto si è stancato nella scuola di que' pochissimi libri che si presumono scritti in lingua parlata, e che la modernità non fa venerabili; e, non venerandoli ma criticandoli, non educò il gusto ne' classici, e vuole pur leggere ciò che gl'importa, e scrivere, leggerà e ritrarrà forma e concetto da' giornali. Trascorre così l'età in cui solo il gusto si forma, senza averlo acquistato. E perciò, uscendo dalle scuole medie, i giovani d'oggi si vede che sono meno difesi contro il gusto cattivo e contro la volgarità, de' loro predecessori. Critica e filologia in Italia non possono riuscire utili che nelle scuole superiori; e solo in poche scuole. Finchè duri

l'adolescenza, e nelle scuole mezzane, sarà provvido l'abito di tener qualche cosa per indiscutibile nella disciplina nell'arte, in cui l'educazione della facoltà ammirativa e della fantasia non dovrebbe esser turbata. Il classico, in quelle scuole dove prima è anatomizzato che letto, è guardato poi come cosa morta. E perciò non può tornare più ammirabile all'adolescente italiano, e, perchè ammirabile, suscitatore in lui del buon gusto, e di quegli ideali che educarono già tante generazioni che non si consolavano d'altro.

Oltre a queste condizioni educative per le scuole superiori e mezzane, lo Stato dovrebbe ottenere che in ogni scuola gli fossero, sebbene in modi diversi, guarentite alcune condizioni di igiene, di esami, di esercizii fisici, alle quali dovrebbero corrispondere il suo sussidio e la sua inspezione; e senza le quali non dovrebbero poi poter sussistere scuole elementari o secondarie di qualunque maniera.

Qui però l'errore nostro, per cui quasi non si vede altri organi ed instituzioni che lo Stato e il Comune, dovea produrre e produsse il massimo danno. Perchè appunto le scuole dello Stato in molta parte, e quelle del comune amministrativo in tutti i casi, essendo prive di *interesse diretto negli amministratori* e di *carattere proprio per ciascuna scuola,* non possono risultare per regola educative.

Quindi l'ingerenza dello Stato fu maggiore del giusto là dove, nelle Università, non seppe nè rinfrescare gli esempi nostri medievali, nè imitare gli inglesi, che nel 1500 ai collegi universitarii cattolici, salvando l'autonomia, seppero sostituire collegi civili forniti di carattere proprio. Fu ed è invece minore del giusto l'azione di quello quando, per il pregiudizio suddetto, fu abbandonata la scuola primaria ai comuni amministrativi. E nè sulle scuole di questi nè sulle private si ritenne ed usò una inspezione efficace; che misurasse i sussidii ai risultamenti, e che vietasse davvero quelle scuole in cui non fossero adempite le condizioni capitali senza le quali non può supporsi efficacia educativa. Stringendosi addosso a comuni, a seminarii a scuole private; a richiedere per esempio, ginnastica e canto

corale, aule sufficienti, e guarentigie non volgari ne' preposti a siffatte scuole, in breve si sarebbe visto che solo speciali enti morali avrebbero potuto bastare a siffatte condizioni, agevolate da larghi e proporzionati sussidii. E man mano spontaneamente si sarebbero viste, e si vedrebbero ora le scuole comunali staccarsi da' municipii, e farsi amministrare da enti speciali: e le private associarsi per resistere alla pressura delle condizioni loro imposte; e migliorarsi, ed acquistare così quel carattere e quella stabilità che oggi loro difettano. Perciocchè, giova ripeterlo, l'instituto che non ha responsabilità nè carattere proprio non è adatto a stampar nulla di ciò in chi lo frequenti.

II. La paura dell'organizzazione educativa ecclesiastica precedente è stata probabilmente quella che ha impedito di vedere come la regola della scuola educativa debba essere la sua amministrazione commessa ad enti morali speciali.

Non volendo promuovere enti nuovi esso, non volendo far vigorosa in ciò nè concreta la sua funzione inspettiva, lo Stato preferisce lasciar istruire senza alito educativo i fanciulli del popolo nelle scuole municipali, e migliaia di giovani nelle scuole secondarie private e nei seminarii. L'ozio delle menti del ceto dirigente italiano gli impedisce poi d'aprir gli occhi su questa condizione di cose, che in altro paese, più pensoso dell'avvenire, parrebbe pregna di tempeste. E qui, quando taluno s'accorge della sconvenienza che il comune amministrativo governi anche le scuole primarie che non sa rendere educative (e così il comune grosso che le fa men disordinate ma più scolorite, come il piccolo che le ha talora più vive ma per solito più stremate) non si sa proporre se non che le scuole primarie le amministri lo Stato.[1]

[1] Lo proposero già gli On. Marcora ed Abignente, in una delle tornate della Camera del 1877, contro il parere, che prevalse, dal ministro Coppino e dell'on. Sella Poi nel 1888 questo concetto, che a me pare errato, sembrò crescere di fautori. Si guarda solo che i maestri comunali, anche meglio retribuiti, non bastano a far la scuola educativa elementare, ma non s'intende

E pure instituti elementari educativi oggi non si possono dire in Italia che appunto quelli amministrati specialmente da enti morali (tali in dritto od in fatto); come gli asili infantili, e parecchie scuole speciali fondate nelle città maggiori da benemerite società operaie, o da associazioni della borghesia per i fanciulli popolani. Anche si possono dir tali le scuole clericali di alcune città; che certo hanno anche esse un proprio carattere, perchè governate da speciali associazioni. Di queste scuole sarebbe facile correggere ciò che può parer dannoso allo Stato, se questo si curasse di determinar meglio, e far adempiere quelle comuni condizioni che dovrebbe prescrivere come indispensabili per ciascuna specie di scuole. Invece si lascia libertà, o per dir meglio licenza, dove è chiaro il bisogno almeno d' una rigorosa inspezione, e di documenti che non mancassero la capacità e l' onestà più squisite. Tali sono le scuole private d'ogni grado,[1] che non han carattere di durata; ed in cui, se è lasciato così scopo direttivo il guadagno, esso esclude quasi del tutto ogni possibilità d' efficacia educativa, anche se vi capitino insegnanti che si sentano educatori. Così, senza che lo Stato abbia creato in tant' anni, per lasciarlo vivere di vita propria, quasi nessun instituto geniale e vivo in opera di pubblica educazione, esso, trasandando le inspe-

che il Comune e lo Stato son del pari inetti a darle quel sapore e quel colore che essi non hanno, rispetto alla educazione elementare. Così il Crispi il 12 luglio 1888 nella Camera accennò di voler sottoporre allo Stato le scuole elementari; ed il Boselli, ministro, si dice che proporrà una legge che dia la nomina di questi maestri al Consiglio provinciale scolastico. Ma chi pensa ad accrescere il valore educativo delle scuole, e la fiducia in esse de' padri di famiglia?

[1] La legge napoletana, ancora in vigore per queste provincie, pubblicata il 1861, richiede pe' direttori di scuole private quel solo attestato volgare di moralità che si dà per solito a qualunque non pregiudicato. Intanto queste scuole private d' ogni grado, che son le più numerose in Napoli, si meritano il titolo pubblico di *Botteghe* da' più imparziali. V. L. Santamaria: *Le scuole di Napoli*, Napoli Morano 1880, p. 10, e il *Piccolo* di Napoli del 19 nov. 1880. I loro convitti poi sono addirittura in generale una vergogna per qualunque paese civile. Intanto più d' uno di questi direttori sono Commendatori in Napoli, forse per meriti elettorali, mentre credo che non ci sia nessun preside di R. Liceo assunto finora a tanto onore!

zioni, i sussidii e le guarentigie igieniche ed educative, abbandona all'arbitrio ed all'interesse quotidiano di direttori poco noti o mal noti molta parte della pubblica educazione in molte città più importanti d'Italia; lascia educare nemici dello Stato ne' seminarii parecchie migliaia di giovanetti, e consente l'esistenza di scuole private e convitti privati laici ridotti a mere industrie, e però peggiori nella disciplina e negli effetti che i clericali.

La più parte de' fanciulli italiani deve essere istruita, per la legge del 15 luglio 1877, per tre anni di obbligo nel corso elementare inferiore, da' sei ai nove, nelle prime nozioni dei doveri dell'uomo e del cittadino, nella lettura, nella calligrafia, ne' rudimenti della lingua italiana, dell'aritmetica e del sistema metrico: e, ne' comuni dove sono scuole serali, questi fanciulli poi le dovrebbero frequentare, per un altro anno. Tali, secondo gli articoli 2 e 8 di quella legge sono gl' insegnamenti e così definiti: questo è il tempo per cui i fanciulli sono obbligati a scuola dello Stato. Si vede da ciò che esso non ha in mente un sufficiente concetto educativo verso l'istruzione elementare che prescrive. E qui giova notare le ultime conseguenze d'un insipido errore diffuso, tra nazioni che pure affermano come primo bisogno l'*educazione* del popolo. Questo errore è che, essendo agevole il render vistoso il progresso dell'istruzione primaria, se si riduca al leggere ed allo scrivere, mediante le statistiche degli esami e dei censimenti, *il progresso di questo indizio parziale*, il quale non misura che il progresso d'una parte infima, e, se sola, pericolosa, della educazione pubblica, è diventato man mano quasi *il solo scopo*, in ciò, dall'opera dello Stato. E pure, scrivea lo Spencer che *la diffusione dell'istruzione non è un rimedio, perchè la quistione non risiede nel difetto di sapere, ma nel difetto nel popolo di certi sentimenti morali.*

In queste condizioni l'efficacia educativa può dirsi vana, e non si riesce a suscitarla certo colle preparazioni e co' tirocinii delle scuole normali, quando si vedono poi abbondare in queste scuole preti spretati e donne disilluse come insegnanti; e nè decoro di edificii e di palestre nè largo è il cre-

dito nè profonda la venerazione del paese per questi semenzai d'educatori popolari italiani. Di ciò non s'è occupato sinora nessuna legge e nessun ministro di P. istruzione, i quali non avrebbero avuto per verità nulla che più evidentemente bisognasse d'esser creato che il carattere educativo di queste scuole normali.

Certo, se il còmpito del programma della scuola obbligatoria elementare fosse, anche prima del leggere e dello scrivere, la istruzione obbiettiva, a cui molti fanciulli italiani son già preparati negli asili, istruzione che non si dà perchè mancano gli *oggetti* da mostrare; se nelle scuole primarie fossero resi obbligatorii, con l'istruzione religiosa, il canto corale e la ginnastica, se ogni scuola avesse una sede igienica e decorosa, e non potesse essere aperta senza questa condizione; se l'obbligo della assistenza fosse prolungato a cinque o sei anni, senza di che la scuola non può avere efficacia che poi duri [1]; se le casse di risparmio scolastiche e le biblioteche circolanti educative [2] fossero ben connesse alla scuola, e l'uso loro, pei giovinetti che ne uscissero, rimanesse poi come un legato abituale dell'educazione ricevuta,

[1] Il ministro de Sanctis fece votare l'obbligo della ginnastica nelle scuole ed il Baccelli presentò una legge per le scuole complementari, il novembre 1881, dichiarando fallite le speranze messe in quella del '77 per l'istruzione obbligatoria. Ma, finchè queste leggi o progetti non si mostrin forniti de' milioni necessarii, o non comincino a commettere lo scuole a chi può essere tirato a concorrervi esso, come le associazioni private, favorite dall'erezione delle scuole in corpi morali. del che diede un cenno il Bonghi, ci par vano lo sperare nell'efficacia educativa delle scuole popolari italiane presenti.

[2] Il *Quarto annuario delle Biblioteche popolari d'Italia* pubblicato dal cav. Antonio Bruni il 1879, fe' noto che queste non erano in Italia che cinquecento, da alcuni anni, mentre in Francia erano 17,000; che in Italia non c'era in ciò da dieci anni progresso notevole, e che il ministero, che sussidiava già le migliori biblioteche andava ritirando la sua mano da ciò. Or si può affermare che il progresso di queste biblioteche in qualità e quantità, e quello della lettura dei loro più utili volumi darebbero più utile indizio del progresso dell'istruzione insieme e dell'educazione popolare, che non le solite cifre del numero scemante dei nostri analfabeti È tuttavia anche vero che ora mancano gli organi locali competenti in Italia ad alimentare ed indirizzare, col promuover l'azione di siffatte biblioteche, l'educazione popolare, tenendo conto delle condizioni locali.

il carattere delle scuole e la loro potenza nell'educazione del popolo italiano comincerebbero presto a diventar chiari e riconosciuti. Ma tutto questo non potrebbe vedersi attuato lasciando, come oggi si fa, le scuole nell'arbitrio de' comuni, amministrazioni di cui nessuna può usare, tra la moltiplicitá delle sue funzioni, tanto calore ed interesse per le scuole quanto sarebbe necessario perchè queste ne ricevessero ed infondessero negli alunni un'emanazione efficace a educarli davvero. Inoltre, variando la sufficienza economica, i capricci politici e religiosi, la coltura e l'affetto negli amministratori de' comuni per le classi popolari, varia, anche nella semplice istruzione, l'efficacia della scuola. Sicchè lo Stato, perchè scuole vi siano e sufficienti a ciò che gli pare che bisogni per l'istruzione elementare del popolo, è costretto, come si vede nelle prescrizioni di quella legge, a rassegnarsi a che queste scuole neppur tentino d'aver propria efficacia educativa, a non chiedere nulla di ciò che esso ne potrebbe ottenere, con qualunque prescrizione, se esse non appartenessero ai comuni; nè lo potrebbero questi per la loro radicale impotenza materiale o morale, e per la distrazione delle loro infinite funzioni. [1]

L'istruzione elementare, per confessione di quello stesso che ne dava ragguaglio il 1878, per conto del Governo, all'Esposizione di Parigi, rimane rudimentaria e superficiale. » La scuola elementare, col suo tipo unico, non risponde nè sempre nè da per tutto ai bisogni molteplici delle popolazioni [2].

Da un recente documento ch'io trovo su questo tema si conferma infeconda la legge del 1877 che rese obbligatoria l'istruzione elementare. La relazione del socio Amato Amati letta nella tornata del 18 febbraio '86 dell'Istituto lombardo rilevò come nel 1879 vi fossero 60 per 100 fanciulli da' 6 ai 10 anni inscritti nelle scuole diurne, e che divennero 59 soli nel 1882-83. Si discende anche più nel nu-

[1] V. *Relaz. statistica sulla istruzione pubblica e privata in Italia.* Pubblicata per la esposizione di Parigi, Roma, Botta, 1878, v. specialmente a. pag. 75.

[2] Ivi, pag. 82.

mero dei frequentatori delle scuole serali e delle festive. E sino in Piemonte scemò la frequenza scolastica dopo la legge del 1877. Ivi si rileva infine che il gran credito degli asili, perchè riputati enti morali, non s' estende alle scuole perchè reputati enti officiali. Dalle statistiche officiali appare inoltre che se le scuole crebbero, per la pressura della legge del 1877 da 47,608 nel 77, a 53,335 nel 1884-85, gli alunni crebbero solo dal 70 al 78 per 1000 abitanti, cioè molto meno. Anzi paragonando l' anno 84-85 coll' anno 86-87 troviamo una diminuzione di 266,362 alunni nelle scuole elementari, scemati dovunque tranne nell' Abruzzo e nel Molise. È vero che gli sposi che non firmano il contratto sono scemati dal 1872 al 1885 dell' undici per 100 nel regno. Ma ed il progresso fu minore nelle province meno istruite, e questa firma poi da sola dimostra più il progresso della dignità o della vanità che quello dell' istruzione elementare sufficiente.

Aggiungo a ciò che la spesa triplicò nel totale, per queste scuole, dal '61 all' 82 da 15 a 47 milioni circa annui, da più fonti, dello Stato, de' comuni e delle province. Ma come tuttavia la maggioranza grandissima delle scuole non ha nelle campagne che *una classe unica* [1], così è naturale che, con tutto lo sforzo cresciuto della spesa, ed il cresciuto numero degli allievi, aiutato anche dal vigoroso sussidio delle scuole reggimentali, non continui più neppure quella precedente diminuzione degli analfabeti, che parrebbe in sostanza il precipuo, ma ch' è pure un pericoloso scopo, se solo, della moderna scuola elementare italiana. Quel che in una classe sola s' apprende in un anno o due, in comune, da una folla diversa di alunni, è naturalmente dimenticato uscendone; e così non si ha vero frutto dalla spesa, tanto cresciuta, d'una istruzione che o si dimentica e rimane scolorita. Così accade per esempio che tra noi il 1881 su 100 coscritti erano analfabeti il 38, 90 e nell' 82 il 47, 11 — saliti l' 83 al 47, 96. Il problema dunque insoluto del tutto, anche secondo l' indizio statistico, deve essere studiato, da capo; considerando che il più impotente in ciò s' è mostrato con la sua legge obbli-

[1] V. *Relazione statistica* citata del 1878, pag. 15.

gatoria quello Stato a cui si vogliono ora da molti affidare le scuole primarie.

D'altra parte il difetto di disciplina morale, che segue l'assenza di carattere e di colorito nelle nostre prime scuole se non potesse essere dimostrato direttamente dal programma, dalla durata media scarsissima della frequenza scolastica, e dalla mistura necessaria, nelle classi uniche, d'ogni capacità e d'ogni età diversa degli alunni, si farebbe chiaro anche ai più profani delle scuole nostre, se questi attendessero a ciò che voglion dire alcuni fatti. Anche senza entrare nelle scuole, potrebbe, da alcuni indizii, sospettare il pubblico che v'attendesse che v'è gran differenza tra il nome e la cosa, tra l'efficacia educativa che si continua a presumere onestamente che debbano avere le scuole pubbliche, e quel disordine morale che, quali esse sono, possono talora invece o partorire od accrescere. Qui al solito continuiamo a citar le impressioni de'meno pregiudicati, cioè delle cronache dei giornali, che son passionati e partigiani pur troppo per tutt'altro in Italia, che per i soggetti scolastici ed educativi.

« Il baccano (scriveva dell'uscita dalle scuole serali di Roma il cronista dell'*Opinione*,[1] e si potrebbe dire di quelle altre città) non ha confine, e non è che un corrersi appresso, un gridare, un percuotersi, e un ripetere parole e propositi, che è meglio tacere. Non vogliamo far confronti. Soltanto tutti sanno che vi sono scuole serali, non comunali, frequentate da' poveri figli d'operai, nelle quali non avvengono gl'inconvenienti che deploriamo nelle municipali. La parte didattica dell'insegnamento è qualche cosa, ma *molto più deve essere lo scopo morale di queste instituzioni, e a quest'ultimo non si pensa affatto, anzi lo si trascura interamente* ».

E notiamo che quest'involontario paragone tra l'efficacia di scuole comunali della capitale d'Italia che non hanno, con le clericali che hanno un loro indirizzo od un'efficacia educativa, fu fatto in un giornale diretto da un israelita.

Ecco ora un'altra impressione che riguarda quello che

[1] Del 22 novembre 1879.

avrebbe dovuto essere il fiore degli educatori italiani, raccolti nell' XI Congresso loro a Roma il settembre del 1880, da una corrispondenza ad un giornale di Napoli.[1]

« Mi duole nel fondo dell'anima il riferirvi cose molto spiacevoli sulla prima seduta dell' XI Congresso pedagogico, tenutasi nella grande sala degli Orazii e Curiazii in Campidoglio.

« Quella scena di provveditori, ispettori scolastici, maestri mi ha fatto domandare: quale disciplina, quale ordine insegneranno nelle Scuole?... Vi assistevano gli onor. ministri Cairoli e de Sanctis, il prefetto, il Sindaco, un numero grandissimo di signori e signore. Affidata la presidenza, fra una triplice salva di applausi, all'onorevole e venerando Terenzio Mamiani, dopo alcuni discorsi fra' quali uno breve ma bellissimo dell' onorevole De Sanctis, veniva da alcuni proposto a vice-presidente l'on. Finali. Primo subisso di grida e proteste « non lo vogliamo! »

« L'on. Finali si alzò per pregare quei signori a non isconcertarsi, poichè, anche se eletto, non potrebbe accettare. — Proposero altri che la nomina delle cariche per le due sezioni venisse affidata al presidente del Congresso, on. Mamiani. Secondo subisso di grida e proteste.

« Cruciani Alibrandi, assessore per la pubblica istruzione al Municipio di Roma, propose che per alzata e seduta il Congresso si pronunziasse. Così fu fatto: il risultato non soddisfece alcuni, ed ecco un terzo subisso di grida e proteste, con parole di « partigianismo, prepotenza, camorra, » un diavoleto che mai l'uguale s'intese pei più tumultuosi comizii popolari. Nè il chiasso finì, che molti, alzatisi abbandonarono la sala per far seduta da loro in altro luogo.

« La seduta nella sala degli Orazii e Curiazii fu sospesa; poi i dissidenti rientrarono, e come Dio volle, parve che il mare si rabbonacciasse dopo la tempesta. — Ed erano provveditori, ispettori scolastici e maestri, venuti a Roma per discutere in solenne Congresso le regole, le norme, le riforme per la migliore educazione!.... » E, dopo di ciò noto che se

[1] V. *Pungolo* di Napoli, del 26 settembre 1880.

s' è fatto qualche cosa di efficace in materia d'istruzione elementare in questi anni dello Stato s' è fatto a pro di questi maestri, non punto a pro delle scuole e dell' insegnamento. Rumoreggiando così riuscirono a diventare i maestri elementari quasi un ceto privilegiato, tra gl' impiegati municipali; anzi spesso ormai da vittime de' comuni ne van diventando gli oppressori.

Non avremmo espresso tutto il nostro pensiero se avessimo con le parole nostre e co' fatti citati suscitata nel lettore l' impressione che a noi sembri risultata del tutto vana e dannosa l' opera che si prosegue in Italia a promuovere la istruzione e la educazione popolare. La verità è che quest' opera è già fruttifera a smuover più di prima gli italiani ed a spingerli ad usare la recente libertà e grandezza della nazione. Certamente l' individuo ne è stato svegliato, nel fanciullo e nell' uomo, molto più di prima. E, perchè questo risveglio l' ha purgato da vane paure antiche, e liberato dalle illusioni che traviano l' uomo quando la sua solitudine intellettuale è soverchia, quest' opera si può dire che abbia fruttato bene all' individuo italiano; gli abbia in molte cose dato animo, e sgombrato il cammino a procedere. Il fanciullo italiano è diventato più intento a fini pratici di prima: sebbene ciò sia derivato più dall' essere sfumate pe' nuovi tempi le nebbie dell' ambiente antico, che per virtù propria della scuola nuova. Ma tale curiosità, se sia destata nella nuova scuola, come essa vi è indirizzata?

Se nel fanciullo è preparato quivi l' uomo con minori ritegni di prima, sebbene con pochi lumi morali e senza indirizzi nuovi, se la scuola nuova non riesce insomma a diventare educativa, e se poi la società, che l' adulto incontra all' uscir dalla scuola, in Italia, egli non la trova bene organizzata, può dubitarsi che ogni nuova generazione che uscirà dalle prime scuole nella società italiana fornirà nuovi scontenti, e che renderà peggiore poi essa medesima l' ambiente esteriore. Forse la vita dell' individuo italiano ne diverrà più corriva che ora alla discordia, più adatta a urtar gli altri nel posto loro, che a fermarsi ed a progredire dal proprio. E la società, dal muoversi più rapido, ma non più

ordinato degli individui, ne vedrà moltiplicare sempre più i cozzi, sarà sempre più disposta, con resistenze minori, alla sua dissoluzione.

Lasciato senza nuovo lume morale, senza abito di disciplina, il fanciullo s' adatterà anzi fin nelle scuole all' ambiente esteriore, non trovando in esse difesa nè presidii contro di quello. In Romagna entrerà nella scuola, (e nelle secondarie già v' entra) la setta, col suo nome e co' suoi segreti; in Sicilia l' *omertà*, la braveria, ed in Roma uscirà il fanciullo delle scuole laiche bestemmiando, mentre esce, senza far disordini dalle clericali. L' ambiente interiore di quelle spesso non ha oggi in sè tanta vitalità quanta basti a resistere all' esterno: a quel modo che l' uomo cagionevole di salute, in cambio di imprimere nel mondo la sua attività, anche nella sua camera diventa gioco d' ogni fil d'aria, d' ogni più lieve colpo di sole.

Questo di certo non sarebbe se la religione, l' istruzione obbiettiva, il canto corale, gli esercizii ginnastici collettivi e pubblici, le casse di risparmio bene ordinate[1] avessero parte precipua a temperare a disciplinare l' alunno fin dalla scuola; se il maestro o insegnasse la religione mostrando di sentirla, o conducesse seriamente gli allievi ad apprenderne da altri l' insegnamento nella chiesa;[2] distinte, ove

[1] In Francia, incoraggiata dal governo e da' privati la instituzione delle casse di risparmio scolastiche, non a fine di crear peculii, ma a fine educativo, queste erano il 1882 più che 12,000, con 250,000 depositanti per la somma di 3,602,621, cioè circa 14 lire per alunno risparmiatore: piccola media per quel paese sì ricco; onde par guarentito sufficientemente sopra tutto l' indirizzo educativo di quelle casse.

[2] È l' opinione del Bonghi nella sua lettera al Sacchi su *L' istruzione popolare in Italia* (Milano tipi della *Perseveranza* 1874, pag. 23). Ed è attuata in sostanza dalla legge recente belgica del 1879 e dalla francese del 1880. Le quali, pure escludendo l' insegnamento religioso delle materie obbligatorie delle scuole primarie pubbliche, stabiliscono che quell' insegnamento sarà dato fuori le ore di classe dai ministri dei diversi culti, su richiesta delle famiglie. Il consiglio di dipartimento può anche, sentito il parere dei consigli comunali, autorizzare i ministri del culto a insegnare nei locali delle scuole. In Inghilterra quest' insegnamento é invece dato o no nella scuola, secondo la discrezione delle locali Giunte scolastiche. Il ministro Forster, autore delle ultime riforme scolastiche inglesi, nel suo discorso dei 25 novembre 1873 a

occorresse, secondo la confessione degli alunni, le scuole e le chiese. Avvezzato da' primi anni l'italiano a scrutar gli obietti e le loro utilità, in cambio delle astrazioni oziose dalle vecchie definizioni scolastiche: determinato così a fini pratici il suo intelletto; saggiato già dalla scuola il mondo; educato a cooperar con i compagni pubblicamente negli esercizi fisici: avvezzato a contar su di sè con la previdenza, uscirebbe dalla scuola atto a fare egli impressione, siccome individuo vivo e maturo, nell'ambiente esteriore, col suo intelletto e il suo volere bene equilibrati ed abituati a fini pratici; più che ad esserne travolto nelle illusioni e nelle fantasticherie. Il figliuolo dell'operaio tornerebbe meglio disposto all'opera, e non ricercherebbe le conventicole. Le parole sonanti non avrebberò presa su quegli animi, prima temperati in una scuola tutta pregna di carattere, tutta fervida di calore proprio, e feconda di fruttifere attività fisiche e morali. La scuola popolare infine, adattandosi per parecchi anni, dall'infanzia all'età adulta, nel calendario, nell'orario, nell'indirizzo pratico, alle occupazioni, ai lavori campestri e ai bisogni speciali del popolo, sarebbe amata da questo, quasi senza bisogno d'alcuna sanzione penale ai padri negligenti; sanzione necessaria soltanto a tutela di que'fanciulli che non avessero proprii genitori disposti ad averne qualche cura; e però per casi eccezionali.

III. Ma, comunque si concepisca la riforma che renda educative le nostre prime scuole, è certo che queste non possono diventar tali se lasciate amministrare dai comuni. Il Bonghi, che fece la proposta di sostituire al comune in que-

Liverpool spiegò come il concetto della legge inglese sull'educazione primaria governativa dovesse essere comprensivo « di tutto ciò che i fanciulli possono imparare nello spazio che è loro assegnato, » e non *limitativo* al leggere, scrivere e far di conti; che è il concetto della legge italiana del 1877. Egli disse che il principio limitativo ed esclusivo dell'insegnamento religioso « distruggerebbe ogni educazione sana e reale », dimostrando che la storia e la morale non potessero trovare base fuori la religione: e concluse che non avrebbe accettato di rimanere ministro per un'educazione pubblica del tutto secolare.

sto un ente speciale[1] fu preceduto in ciò da una Relazione all' *Associazione unitaria* di Napoli,[2] della quale lo Scialoia tenne conto, nella relazione proposta al suo progetto di legge, naufragato nella Camera il 1874. Ma questi si contentava di proporre Consigli per rafforzar le ispezioni, mentre quella relazione prima, e il Bonghi poco dopo proponevano esplicitamente la creazione dell' ente morale scolastico, più ampio nella circoscrizione che la estensione media de' nostri comuni. E questi poi uscì a proporre che anche ciascuna scuola fosse eretta in ente morale. A noi pare infatti necessaria l' una e l' altra cosa, come diremo meglio appresso. Per ora diremo che, per le complesse competenze dei consigli comunali italiani, sopraffatti per legge da uffici diversissimi, quelli da una parte sono imputati di sciupar nelle scuole le imposte locali, e dall' altra non riescono al loro scopo di tenere aperte scuole educative e sufficienti al popolo.

Che i consigli comunali oggi sciupino spesso e molto il danaro che dovrebbe essere dato all' istruzione e all' educazione popolare si può scorgere subito dall' abbondanza di ginnasii, licei e convitti municipali e provinciali, in molte città, specialmente del Mezzogiorno; tisici quasi tutti, e creati in gran parte a beneficio della piccola classe dirigente. Professori e direttori dipendenti dai capricci delle maggioranze passaggiere, convitti e ginnasii pareggiati o no a' governativi, aperti e chiusi secondo il montare o il cadere delle illusioni finanziarie, e delle pressure delle famiglie dei maggiorenti, affannate a far preparare nel paese per l' università, a poco prezzo, i futuri medici ed avvocati. Tutta la materia della istruzione secondaria provinciale e comunale andrebbe riformata radicalmente, e potrebbe esserlo bene da un ministro vigoroso, che interpretasse rigidamente la legge del 1859; la quale vieta di procedere a siffatte instituzioni e spese prima di aver provveduto sufficientemente all' istru-

[1] V. lettera al Sacchi citata. quinta proposta, pag. 14 e 15.

[2] V. Relazione intitolata; *L' obbligo e la gratuità dell' educazione elementare in Italia*, Napoli 1872. È firmata, tra gli altri, dall' autore di questo Saggio, come relatore.

zione popolare. Quegli instituti che potessero rimaner vitali, e che fosse dimandato ad ogni costo che rimanessero in piedi, provvedendosi largamente alla spesa, andrebbero mutati poi in fondazioni d'istruzione secondaria, con un consiglio eletto dagli speciali contribuenti, comune e padri di famiglia, raccolti in consorzio speciale, per l'amministrazione; e per tutto il resto rette dai cittadini più vogliosi ed autorevoli indicati dal consorzio.

Il settembre del 1878, nella quarta delle conferenze scolastiche tenute a Roma in quell'anno, il professor Boschi, senza trovar contradittori, affermò e dimostrò che « gli abusi dell'autorità comunale di fronte allo scuole, che sono comuni a tutte le province della penisola, oppongono sul serio una difficile barriera al concorso dell'infimo ceto verso l'istruzione[1]. » Ciò è indizio che il disordine non era punto cessato dieci anni dopo un giudizio unanime dei Provveditori scolastici (tranne quello di Torino), già dato in risposta al quesito: *se i Comuni adempissero* o *no agli obblighi scolastici.* Esso era stato del tutto negativo[2]. E gli 11 novembre 1886 in Milano (dopo attuata la legge che privilegia contro il comune i diritti dei maestri) in una riunione dei maestri elementari lombardi, fu letta e discussa una relazione minuta del segretario dell'associazione, signor Pontara, da cui risultò che alcuni comuni cercavano tuttora di sottrarsi all'osservanza della legge sugli stipendi e sulla classificazione delle scuole, per lesinare l'onorario da quella concessa. Ed il 14 dello stesso novembre in Napoli la società degli insegnanti facea un simile richiamo al municipio.

Un altro danno, proprio, come il precedente, delle scuole affidate in tutto all'amministrazione dei comuni, consiste in questo, che l'indirizzo morale ed educativo delle scuole d'un popolo solo risulta diversissimo e dannoso, per opposti eccessi, da comune a comune. Da un lato infatti avevamo nel

[1] V. l'*Opinione* dei 5 settembre 1878, in cronaca.

[2] V p. 46 a 48 della terza parte dei *Documenti* pubblicati dell'inchiesta sull'istruzione elementare, impressa in seguito del voto del Senato dei 22 giugno 1868.

1873, e tutto fa credere che abbiamo ancora (secondo la relazione del Buonazia citata dal Correnti nella sua relazione sul progetto di legge dello Scialoia) « circa 9000 scuole mantenute dal clero visitate dagli ispettori del governo. Non pochi adunque sono i comuni che affidarono le scuole loro a frati, suore, ed oblate, al capellano ed al parroco: ma sono anche in queste più che nelle altre scuole pubbliche numerose le difficoltà che incontrano i consigli e tutte le podestà scolastiche acciò si osservino le prescrizioni della legge. » Dall'altro lato abbiamo comuni che escludono dalle scuole, a loro arbitrio, più che frati e suore, qualunque insegnamento religioso: mentre poi non si curano che questo insegnamento s'abbia fuori di esse; e neppure da chi lo avesse chiesto; in chiesa per esempio, ed in modo regolato e normale. Così il Consiglio Comunale di Genova escluse nel 1877 dalle scuole civiche l'insegnamento religioso, ad onta che solo un centinaio di padri di famiglia, contro 14,000, avessero voluto ciò. Il Consiglio fu unanime del parere dei 100 contro quello espresso dai 14,000; caso che dovrebbe essere ben meditato da' credenti nel dritto universale delle complesse rappresentanze elettive. L'anno seguente, nella stessa città, un altro Consiglio votò una risoluzione contraria.

Queste licenze opposte e mutabili d'indirizzo, in uno Stato solo, figlie della distrazione abituale de' legislatori italiani dal considerare praticamente nelle leggi i doveri comuni, trovano poi un compenso, che potrebbe dirsi ironico, nel costringimento legale pel quale tutti i comuni ricchi e poveri grandi e piccoli, sono costretti ad eseguire gli obblighi della spesa per le scuole. E così i comuni sono infatti liberissimi oggi d'avere scuole pessime per la legge del 1877, ma non liberi di averne in numero minore del necessario secondo il numero della loro popolazione, (non secondo la frequenza). Quindi scuole screditate o costose, maestri pagati scandalosamente per far quasi nulla o far male abbondano sempre più nei comuni italiani: cresce la spesa e non gli scolari, nè l'efficacia scolastica nè la riputazione delle scuole nel paese.

E così da un lato, per la educazione religiosa, lo Stato avrebbe chiaro obbligo di protegger le maggioranze contro

le minoranze, e gli elettori, come s'è visto nel caso di Genova contro gli eletti; ed esso è inerte, e mal dissimula il suo impaccio del trascurare la precipua base dell'educazione morale del popolo, deferendo unicamente al domma italico moderno della autonomia illimitata del Comune.

E dove invece l'ingiustizia degli obblighi uguali con possibilità disuguali, è evidente, quivi lo Stato non cede, non cangia metro, secondo gli umori, ma vuole da tutti i comuni le scuole proporzionate alla popolazione. Ed intanto si vede che i comuni che han più bisogno di scuole sono appunto a ciò i più impotenti, perchè più poveri.

Si può dire che in Italia, tra il 1870 e il 1875, sia corso il solo periodo di tempo nel quale questo tema s'è discusso in pubblico nel nostro paese con qualche calore: poco prima e poco dopo la confusa discussione seguita nel 1874 del progetto di legge del ministro Scialoia, naufragato per pochi voti nella Camera, e poco dopo che, nel 1874, avea avuto luogo in Inghilterra la gran riforma fatta votare dal ministro Forster, che instituì colà l'educazione obbligatoria. Meno agitata di molto fu poi la controversia qui, quando nel 1877 parve che il ministro Coppino riuscisse a risolverla in parte con la legge votata sull'istruzione obbligatoria. Ciò perchè questa legge appariva, ed è in sostanza più dichiarativa, che imperativa; e non si sforzò di togliere davvero i maggiori ostacoli che si oppongono in Italia al progresso dell'educazione popolare. Invero essa riconoscendo l'obbligo dei padri di famiglia di far frequentare per brevissimo tempo ai figliuoli le scuole, nei soli comuni dove ne sorgessero sufficienti (e senza che da allora in poi si sia conosciuto alcun caso di attuazione della multa minacciata), quella legge s'adattò piuttosto essa alle condizioni precedenti dell'istruzione primaria, anzichè avesse tentato di mutarle. Il suo effetto (salvo per gli stipendi di molti nuovi maestri di cui pochi trovarono scolari) fu piuttosto però statistico che conclusivo; e, senza dubbio, la efficacia di questa legge, a torto vantata perchè includente il principio dell'obbligo, già riconosciuto dalle precedenti, fu certo minore di quello d'una altra legge successiva del de Sanctis; la quale con molto

giudizio agevolò, con prestiti a mite interesse, l'edificazione delle scuole; e fu votata il 18 luglio 1878.

E pure l'on. de Sanctis, nella discussione del progetto del ministro Scialoja, aveva da deputato visto più lontano che non fece poi da ministro. Il de Sanctis, nella discussione di quel progetto, seguíta nel principio del 1874, aveva parlato della convenienza di creare un'amministrazione scolastica autonoma, ed un Comune scolastico diverso dall'amministrativo, come è in Germania.

Questo punto, della creazione d'un ente amministrativo a cui sia commessa dallo Stato la funzione educativa del popolo, ci sembra cosi capitale per dar vita in Italia alle scuole popolari, come l'introduzione dell'insegnamento obiettivo, larghissimamente, tra le materie d'obbligo, ci sembra essenziale per fornirle di quella genialità ed efficacia educativa, che oggi loro difettano quasi interamente.

La prima di queste riforme consentirebbe a tutte le scuole elementari la vera popolarità e vitalità, e quel carattere proprio che loro manca. La seconda darebbe a ciascuna il modo di adattarsi alle speciali condizioni del suo ambiente, dei suoi alunni; la farebbe dimestica del posto in cui la scuola nasce, e la renderebbe abile a migliorarlo; invece di presumere invano, come ora fa la scuola nostra, di rifarlo, con uniformare il tipo dello scolaro italiano ad un solo, e fornendolo quasi di sole cognizioni astratte, di mere informazioni mnemoniche.

Leggere, scrivere e computare è quel che prescrive per tutte le nostre scuole la legge del 1877, che ne fa obbligo agli alunni, in sostanza, per soli tre anni. Il condimento dell'insegnare ai fanciulli *i doveri dell' uomo e del cittdino*, che aggiunge a ciò quell'art. 2° è insipido, perchè necessariamente astratto; non potendosi a questi precetti dar forma concreta e comprensibile per quell'età, senza l'istruzione religiosa. Quale altra efficace sanzione morale darà infatti il maestro, chiedeva il Forster, al precetto del *non mentire?*

Dicemmo, quanto alla ginnastica, che la vorremmo *pubblica* e *collettiva* perchè fosse educativa anche moralmente

in Italia. Ora aggiungiamo che nelle scuole italiane rivivrebbe così l'efficacia de' ginnasii e delle palestre de' nostri avi. Se in ogni comune, o in ogni rione di gran città, sorgesse pubblica od obbligatoria per gli allievi una palestra; se i canti e le mosse e gli esercizi collettivi di fanciulli e adolescenti vi traessero i parenti; se questi recinti fossero aperti come gli antichi, e tali spettacoli diventassero a gara il precipuo orgoglio de' comuni vicini, le scuole italiane avrebbero trovato insieme il loro precipuo carattere nazionale e l'esterna efficacia loro educativa. E forse, principalmente per queste palestre, a molte generazioni di furbi potrebbero succedere al fine molte di forti e di fidenti nella collettiva fortezza, più che nell'invida e letale adorazione dell'*io*, succeduta da diciotto secoli al decadere ed al finire di quegli esercizii. Questa, forse, è poesia; ma è stata pure storia qui: e grande sarebbe quello statista italiano che ne traesse fuori un gran fatto.

Ora diciamo dell'istruzione *obiettiva*, ovvero *intuitiva*, di quelle che i francesi chiamano *lecons de choses*, e gl'inglesi *lessons on objects*, insegnamento compreso tra gli elementi obbligatori nel programma delle scuole germaniche.[1] Che cosa è questa istruzione? È l'istruzione reale, sola accomodabile ad età e luoghi diversi, sola che, fuori l'istruzione religiosa e la corporea, possa aver valore educativo diretto: sola in fine che possa operare in certo modo nelle prime scuole quel che opera nelle secondarie classiche sui giovanetti la coltura pel latino. Come questa è fatta a preparar lo alunno indirettamente alle facoltà universitarie ed alle professioni, così l'istruzione obiettiva mi par fatta essenzialmente a disporre qualunque operaio all'attenzione tecnica, all'osservazione fisica. Onde l'alunno esca dalla scuola con attitudine esercitata variamente al lavoro manuale, ad osservare e ad intendere le opere dei suoi futuri

[1] V. i *Regolamenti prussiani del 15 ottobre 1872 per le scuole elementari e magistrali.* Roma, tipografia Barbera, 1873. Il Riecke scrive su ciò: « L'insegnamento intuitivo riunisce in sé gli elementi di tutti i generi d'istruzione nella scuola popolare. Esso è dunque necessariamente il primo. V. *Teoria dell' Educazione.* Vers. del Pizzi. Napoli, Detken, 1880, pag. 255.

colleghi; e la grand'opera del maggior Artefice, il mondo reale e visibile, distinto ed inteso nei suoi aspetti utili e belli. Alternate queste lezioni, date familiarmente dal maestro, con la ginnastica e col canto corale; preso l'abito di trovare in ogni obbietto usuale, in ogni elementare trasformazione di essi il nuovo ed il bello, più disposti uscirebbero dalla scuola così il calzolaio come il contadino, così il muratore come il marinaio, ad entrare con affetto nel mestiere, disciplinati, forti osservatori e non distratti poi nella vita.

« Questo insegnamento, scrivevo io nel 1872, sotto nomi e con metodi diversi, è divenuto da un pezzo di uso universale in parecchi paesi più progrediti. Le scuole vi sono fornite di piccole ed acconce collezioni di colori, di forme, di stampe, di animali, di piante, d'oggetti di uso diverso. La nomenclatura, così detta, ch'è insegnamento morto, perchè commesso alla memoria sola nelle scuole nostre, con l'uso di quegli oggetti s'anima e diventa viva. Il fanciullo esercitato nei sensi, toccando, guardando, odorando apprende a distinguere, a denominare, a concepire, a ricordare con esattezza. E poi, dal minerale del ferro, all'ago, dal bioccolo di bambagia alla tela ed alla carta, dalla semenza all'albero ed al mobile, gli si dimostra e gli si fa toccare per via d'oggetti esemplari il progresso dei più comuni lavori umani. E così, mentre gli si discorre, lo si persuade insieme; e nella mente tenerissima non entra concetto se non definito e aggiustato. Si ha inoltre il modo così di tenere attenti i fanciulli senza noia; e si tengon lieti, perchè si fanno sveglie, vive ed operose tutte le facoltà loro. Il primo insegnamento allora in Italia diventerebbe certamente quello che dee, strada diretta dalla casa paterna del fanciullo alla vita vera ed esterna dell'uomo, correttivo delle fantasticherie meridionali, dell'ambizione vuota, de'concetti poco esatti; e naturale avviamento alla precisione della scrittura e del discorso. »[1]

[1] V. *Relazione* col titolo *L'obbligo e la gratuità dell'educazione elementare in Italia.* Napoli 1872, pag. 69 e 70. Io penso che, senza molta difficoltà, se i maestri fossero principalmente educati a dar questo insegnamento nelle scuole normali italiane, e ciascuna di queste lo sperimentasse con una o più

Detto della riforma che ci par capitale a ravviare il precipuo contenuto scolastico, l'attitudine educativa delle scuole popolari, torniamo a dire del contenente, dell'ambiente amministrativo della scuola popolare. Pel quale solo quelle lezioni potrebbero essere date al popolo con agio, con garbo, e per cui la scuola potrebbe diventar autonoma e popolare davvero.

Abbiam detto dianzi, nel primo paragrafo di questo capitolo, che la scuola non può imprimere un carattere nel fanciullo del popolo se essa prima non ne abbia uno. Bisogna che nelle prime scuole da una parte non appaia così prevalente l'interesse personale di chi le dirige come suole apparire nella privata, e dall'altra che l'interesse pubblico, per cui s'educa il cittadino nella scuola, non si rilevi così forte nell'uniformità di esse, che sfumi il carattere speciale di ciascuna, sotto la divisa delle scuole d'un comune o d'uno Stato. È necessario dunque che l'insegnamento propriamente popolare ed obbligatorio non si dia in iscuole private, e neppure si dia in iscuole amministrate uniformemente, e scolorite però, dallo Stato o dai nostri comuni amministrativi.

Da questi criteri discende naturalmente la conclusione che la scuola popolare in Italia, per essere educativa dee per norma essere commessa ad un'amministrazione speciale. Allora solo la scuola sarebbe esente tanto dalla profanazione

collezioni e serie d'oggetti adatte ai locali costumi, arti e prodotti, in una scuola prossima, e fosse a questo prescritto un tempo ed un modo, in breve molte nostre scuole popolari comincerebbero a rispondere al loro nome. La curiosità ed il mestiere degli alunni inspirerebbero variamente, scuola per iscuola, i maestri, già preparati nel loro tirocinio; la fredda e astratta impressione che fan le nostre prime scuole, svanirebbe presto; e così si farebbero geniali a' fanciulli, pregiate da' genitori, utili e non ambiziose, più che per effetto di qualunque costringimento legale.

Oggi invece di questo insegnamento se si occupano molto le nostre pedagogie, poco o male se ne usa nelle nostre scuole, per difetto di materiale scolastico, e specialmente di affetto del maestro alla scuola; non ispiratogli mai, perchè quasi mai il maestro si sente attorno chi lo guardi e lo incuori, da che è diventato esso nelle nazioni latine un impiegato come gli altri; e la scuola un officio burocratico come gli altri.

che vi apporta la ricerca del personale guadagno nelle scuole private, come dalla uniformità non educativa, o dalla trascuratezza tapina, difetti diversi, secondo i comuni maggiori o minori, delle scuole municipali presenti.

Ciascuna scuola *vitale* delle popolari presenti, (e diciamo vitali quelle sole tra le comunali che abbiano una casa propria o del comune, e quelle che son parte di instituzioni che abbiano queste fra le altre opere) dovrebbe essere costituita o riconosciuta per legge come *ente morale.* [1] Ciò avrebbe per conseguenza, tra l'altro, la stabilità de' maestri; e la possibilità che siffatta scuola, diventando cara ad un rione, ad un ceto di amministratori, ad una cittadinanza, potrebbe accrescere altronde il suo patrimonio, oltre di quello che essa avrebbe sul nascere, cioè la casa e le contribuzioni precedenti del comune o dell' opera pia per ciascuna scuola. Queste contribuzioni le sarebbero conservate, e le permetterebbero di cominciare a vivere autonoma. Oggi nessuno può lasciare un legato alle scuole popolari d' un comune, come spesso si fa agli instituti di beneficenza, o agli asili d' infanzia; e, se fosse permesso, neppure lo lascerebbe alle scuole quali esse sono.

Il motivo della differenza sta appunto nel fatto che le scuole non hanno la personalità viva degli asili, e però non riescon care come questi. Siffatte scuole autonome diven-

[1] Ciò fu proposto dal Bonghi in un progetto di legge, non discusso, per tutte le scuole pubbliche elementari; proposta a cui fece plauso il 20 marzo del 1880 la Società di M. S. degl' insegnanti di Bologna. Noi limitiamo la proposta del Bonghi alle sole scuole che abbiam definite *vitali* nel testo; il che non toglie che tutte le comunali presenti potrebbero divenir tali via via, ed esser condotte dalla legge a divenirlo. Il testo dell' articolo (4.° del progetto) è il seguente:

« Ciascuna scuola popolare è *ente morale.*

« I lasciti che le si facessero o le fondazioni che si potessero convertire in suo beneficio vanno a diminuzione della spesa del comune. »

Su ciò è tuttavia da osservare che difficilmente avrebbero luogo questi doni o lasciti se la scuola non fosse amministrata da contribuenti speciali, e non avesse un suo Comitato amministratore proprio e fido, indipendente dalle gare municipali e non legato alle fasi del comune. Tali sono già in Napoli, sebbene sussidiati dal Comune gli *Asili d' infanzia*, e la mirabile *Scuola degli usciti dagli asili* fondata dal Casanova.

terebbero col tempo il tipo comune amministrativo scolastico, se anche nel principio esse sarebbero certamente la minor parte delle comunali presenti. Diventerebbero il tipo perchè, subordinandosi per loro i sussidii maggiori a certe condizioni di durata e presenza in esse degli alunni, di sufficienza igienica, di risultamenti educativi negli esami; interessando alla prosperità di esse il maestro, ed un comitato amministrativo locale comune ad una o a poche scuole vicine, e lasciandole libere del resto, questi limiti esterni, questi incitamenti le aiuterebbero, darebbero loro credito, accrescerebbero la efficacia educativa, il calore, per dir così, dello stesso insegnamento. Il Comitato di ciascuna di queste scuole, che diciamo *autonome*, dovrebbe la prima volta essere eletto da un Comitato mandamentale scolastico, tenendo conto dei possibili fondatori, e de' contribuenti, mediante la tassa di cui diremo appresso.

Una seconda categoria, ed in principio la più numerosa delle scuole popolari risulterebbe intanto dalla più parte delle presenti, e da quante nuove bisognerebbero per comprendere per sei o sette anni, per tre o quattro ore del dì, [1]

[1] Le lezioni date nelle scuole femminili di Napoli durano 3 ore e mezzo per dì, dandosi un'ora e mezza ai lavori domestici: e il profitto di queste scuole è maggiore generalmente di quello che danno ai maschi le lezioni di cinque ore. Gl' inglesi hanno osservato che l' attenzione e il frutto della scuola scemano con la lunghezza della lezione: onde le *half time schools* (scuole a tempo ridotto) usate ivi per gli straccioni (*ragged schools*), ed in Germania per i pastori e per i minatori. L' importante non è la durata fissa e lunga della lezione quotidiana, ma la durata degli anni della scuola educativa adatta ai luoghi, alle stagioni ed alle condizioni sociali. Confr. su ciò pag. 36 ed allegato B. e C. alla *Relazione* suddetta all' *Associazione unitaria meridionale*. Il Riecke crede necessaria la frequenza scolastica per ventiquattro ore la settimana pei fanciulli dai 12 ai 14 anni, e di dodici per quelli dai 14 ai 18, Confr. op. cit. pag. 214.

Del resto, come si può vedere da una accurata appendice alla Relazione citata più volte, appendice redatta dal rimpianto professor Edoardo Fusco, la più parte delle scuole dov'è in atto in Europa l' istruzione obbligatoria durano fino ai sedici anni e più; ed in molti luoghi già s'è introdotto come normale la scuola a *tempo ridotto* quotidianamente. Due termini in sostanza correlativi, che conciliano l' efficacia educativa della scuola, prolungandola nell' adolescenza, ed il rispetto alle occupazioni artigiane dei giovani operai.

salvo alcuni mesi secondo le regioni ed i mestieri, tutti gli altri fanciulli obbligati a scuola, e che non fosse dimostrato che frequentassero utilmente scuole paterne. Di questa seconda categoria di scuole spetterebbe l' amministrazioce diretta ai suddetti Comitati scolastici mandamentali, i quali poi dovrebbero attendere a trasformar mano mano in *autonome* tali singole scuole, provvedendo alle costruzioni adatte, studiando le possibilità de' sussidi che le rendessero economicamente vitali, e di poi creando l' autonoma amministrazione di ciascuna, che le rendesse indipendenti da essi: onde man mano passerebbero da questa categoria nella precedente.

Il programma didattico, uniforme per tutte le scuole popolari della seconda categoria, sarebbe lasciato libero allora, nei termini e tra le condizioni sopradette, come per quelle della prima, a responsabilità del maestro e del Comitato speciale della scuola.

Una terza categoria di scuole elementari, ma non popolari, potrebbe esser lasciata fondare ai presenti comuni amministrativi a condizione che la scuola non fosse gratuita; e che, tranne la casa ed i primi fornimenti scolastici, la spesa e l' entrata proprie fossero bilanciate, per ciascuna scuola ed in fine di ciascun anno, dal pagamento dei padri di famiglia agiati che vi mandassero i figliuoli.

Già in Roma e da poco in Napoli v' ha parecchie scuole comunali a pagamento, ma non già con questa condizione del bilancio pareggiato. Questa terza categoria di scuole, di cui la sola fondazione andrebbe a carico del comune amministrativo, nascerebbe da una parte per compensare in qualche modo gli agiati del loro contributo alle spese per le scuole popolari, e dall' altra per guarentire alle famiglie non disagiate una educazione elementare sufficiente a preparare i loro figliuoli ai ginnasii o alle scuole tecniche. E però con programmi accomodati a questo fine, che le farebbero facilmente migliori delle presenti scuole private, ecclesiastiche e laiche. Vietando rigidamente ai comuni di poter contribuire alle spese per l' istruzione secondaria prima che fosse provveduto a tutta la popolazione scolastica pri-

maria, gratuita o no, si troverebbe subito il danaro sufficiente per la fondazione di siffatte scuole. Fondate queste in numero sufficiente in ciascun comune, anch'esse sarebbero poi rese autonome, ed elevate ad enti morali dal Comitato mandamentale, il quale, per ciascuna, dovrebbe delegare l'amministrazione a cittadini del comune stesso, eleggendosi questi dai contribuenti speciali, cioè da' padri di famiglia degli alunni di quelle, sotto la direzione d'un delegato scelto dal Comitato mandamentale.

Noi crediamo di avere già dimostrato la necessità e l'urgenza d'un ente amministrativo più sufficiente economicamente e più competente su le scuole vicine, per ciascuna contrada d'Italia. Or la estensione del mandamento presente ci sembra tale, che un'autorità scolastica amministrativa sopra di esso vi potrebbe trovar sufficienza di entrate per far vivere le scuole popolari necessarie. Essa poi man mano creando l'autonomia di ciascuna, si restringerebbe a sorvegliarle, ed a compensare le scuole più povere col sussidio dato al mandamento dello Stato.

Questo Comitato potrebbe essere composto in primo luogo da un delegato degli amministratori delle scuole *autonome* di ciascun comune, e da uno o più delegati per comune, in proporzione della popolazione di ciascuno, disegnati specialmente a ciò dagli elettori che pagassero la tassa scolastica di cui si dirà appresso; [1] ed in secondo luogo degli ispettori scolastici governativi o dal sotto-prefetto. Tutti insieme voterebbero questi, in una breve sessione, il bilancio scolastico mandamentale, ed i sussidii obbligatorii amministrativi. Un commissario scolastico mandamentale

[1] È in parte il sistema inglese, quale risulta dalle leggi del 9 agosto 1870 e 5 agosto 1873, per ciò che riguarda le elezioni. È chiaro poi che in nessuna materia come nella scolastica la specificazione dell'imposta e dell'elezione trova più chiara ragione, e darebbe più pronta utilità nella designazione degli amministratori capaci. Così per esempio potrebbe risolversi in ciò la questione del voto e dell'eleggibilità delle donne, dritto che ripugna al buon senso per le nostre elezioni amministrative così complesse; mentre la loro competenza non urterebbe nessuno nell'elettorato e nell'eleggibilità scolastica, come non urta in Inghilterra.

nominato dal ministro avrebbe la responsabilità della esecuzione della legge scolastica nel mandamento.

L'amministrazione del bilancio, la redazione dei regolamenti scolastici speciali e degli speciali calendari scolastici, diversi secondo i varii comuni e le diverse suddette categorie di scuole, infine il consigliare, premiare, punire o pensionare i maestri, (udite le proposte dei delegati locali) sarebbe il lavoro continuo di una Commissione esecutiva del Comitato suddetto.

Pareggiato il bilancio delle scuole comunali non popolari mediante il pagamento dei padri di famiglia, e consentitane la sussistenza dal Comitato mandamentale scolastico alla condizione di questo pareggio, resterebbe il provvedere alla sussistenza delle scuole gratuite della prima e della seconda categoria; di quelle subito erette in enti morali, e di quelle non ancora divenute tali. Per le prime il Consiglio mandamentale non dovrebbe che sopravvegliare all'amministrazione ed ai sussidii che rifornirebbero il patrimonio.

E perciò parte di quello che fosse provato avere speso dianzi ciascun comune per l'istruzione elementare dovrebbe essere riscosso dal Comitato, e speso a pro delle scuole di esso subito rese autonome, perchè trovate *vitali*, come abbiam detto sopra. A ciò si dovrebbe aggiungere quello che potrebbero conferire le opere pie locali a questo fine, secondo una legge speciale. Con ciò che avanzasse al bisogno delle scuole *autonome* il Comitato mandamentale scolastico sostenterebbe il più che potesse delle altre popolari presenti.

Inoltre quel che ora contribuisce lo Stato per l'istruzione elementare dovrebbe essere speso a sussidiare le scuole autonome più povere, e nel sovvenire le altre scuole necessarie alla popolazione scolastica, non ancora autonome. Su di ciò, anno per anno, chiederebbero il suo concorso i Comitati mandamentali. Se non si potessero sostener subito con questi mezzi tutte le scuole che bisognano, si aspetterebbe; e sarebbe meglio questo che averle cattive.

Le entrate speciali d'ogni scuola autonoma sarebbero invece amministrate dal Comitato speciale della scuola, sopravvegliato da quello del mandamento, il quale dovrebbe

essere eletto da padri e madri di famiglia che pagassero la tassa scolastica al comune.

Il Comune dovrebbe essere obbligato a mutare la fonte delle sue presenti spese scolastiche in una tassa speciale, riscossa coi criterii di quella di famiglia già in atto in molti comuni, ma distinta da questa almeno nella specificazione espressa dell'uso, come tassa scolastica. Così tutti quelli che il potrebbero sentirebbero di contribuire all'educazione popolare, in proporzione dei loro averi. Da essa man mano il Comitato mandamentale inscriverebbe il bisognevole per ciascun comune a pro di ciascuna scuola autonoma via via fondata, convocando subito i contribuenti più vicini alla scuola per l'elezione del Comitato speciale di essa; ed amministrando esso il resto a pro delle scuole che abbiam dette di seconda categoria.

Quanto alle spese per le costruzioni delle nuove scuole necessarie e delle case dei maestri, a ciò si potrebbe provvedere con prestiti garentiti dello Stato, di cui i comuni amministrativi dovrebbero pagare gli interessi su le spese fatte nel loro territorio, e le province la quota d'ammortamento.[1]

Questo ordinamento, che concilierebbe con l'esperienza successiva quelle riforme che, accennate nella proposta di legge dello Scialoja del 1873, naufragarono per l'immaturità dell'opinione pubblica, e forse per l'esitazione stessa di chi sentiva nel Governo questa immaturità,[2] non sarebbe

[1] La legge proposta dal de Sanctis e sancita il 18 luglio 1878 sulle edificazioni scolastiche de' comuni, (essendovi limitato il concorso dello Stato per diminuir l'interesse e l'ammortamento a sole 50,000 lire annue) mi sembra insufficiente alla spesa necessaria, di più centinaia di milioni, per la costruzione e ricostruzione di oneste e stabili scuole primarie, con case pe' maestri.

[2] La proposta di legge dello Scialoja intravedeva il punto capitale del problema, accrescendo la sorveglianza governativa sui comuni; ma non osò risolverlo col togliere al complesso comune amministrativo italiano una competenza che non può esser sua. Da quell'anno a questo, 1889, non si può dire che nella legislazione italiana si sia fatto per l'educazione popolare un vero progresso, sebbene sian certo cresciuti i mezzi. Anche a me, cui parve molto il 1869, nel rappresentar Napoli al Congresso pedagogico di Torino, l'aver persuaso quel congresso a far voti per la scuola obbligatoria e per la scuola

probabilmente accettato neppure oggi in Italia. Esso è invero radicalmente offensivo del dogma della competenza universa dei comuni italiani, sebbene questo non trovi riscontro, quanto alle scuole, in altre legislazioni.[1] Ma per queste come per le altre riforme che a noi son sembrate ragionevoli ed urgenti studiando la condizione reale del nostro paese, la scarsa preparazione dell'opinione dei più, rispetto alla necessità dimostrata di esse, se misura la distrazione del pubblico, non deve scorare lo studioso. Anzi spronarlo; massime quando scorge le persone competenti, appena considerino i fatti, farsi per più vie a desiderare questa o quella parte delle sue proposte. Basti qui aver dimostrato come non esista in Italia per pubblico ordinamento la scuola educativa popolare; e quale essa potrebbe sorgere nella durata, nel carattere, nella efficacia educativa necessaria. Basti notare per giunta che, con una spesa ingentissima, noi non siamo riusciti in Italia che ad avere nelle prime scuole due milioni di fanciulli inscritti sopra trenta milioni di abitanti; mentre ne dovremmo aver cinque, nella proporzione dei paesi più civili, che hanno in queste scuole il sesto della loro popolazione. E che la durata delle scuole nostre e l'assiduità degli alunni, ed il credito e il profitto educativo sono scarsissimi. Chi poi non vuole educato il popolo da vero, e lo vuole insiem sovrano, contentandosi dell'odierno programma obbligatorio del leggere, scrivere e computare, è peggior cortigiano e adulatore di quello che fossero nei secoli scorsi i cortigiani lodatori dei capricci dei fanciulli reali. A colui difetta, come difetta a troppi del ceto politico italiano, il senso della vera democrazia; il quale in-

pubblica pagata dalle famiglie non indigenti, (Vedi negli *Atti del VI Congresso pedagogico italiano*, Torino eredi Botta, 1869, a pag. 104 a 107, 121, 131 a 134 e 169), ora quelle lunghe discussioni, in cui non fu toccata la quistione della incompetenza del comune amministrativo nella scuola popolare, mi si scoloriscono alla mente, e ripigliano la loro giusta importanza, che fu scarsa.

[1] Per esempio in Prussia il maestro elementare è nominato dal Re, d'accordo coi comuni scolastici, in Austria dalle commissioni preposte a' circondarii scolastici, in Inghilterra dai patroni delle scuole enti morali, da commissioni di contribuenti o dei distretti scolastici, in Francia dai prefetti, negli Stati Uniti infine da Comitati o da Commissarii scolastici speciali.

segna a chi lo ha che qualunque instituto o sovrano si rifiuti ad accettar limiti e ammaestramento, e vuol solo cortigiani, comunque vestiti, questo instituto, quest'autorità, popolo, parlamento, o Re, oggi non dura.

V. La seconda specie di instituzioni organiche, per le quali dicemmo sembrarci maturo in Italia il loro svilupparsi dalle presenti circoscrizioni amministrative, e quindi la loro vita autonoma e specificata, nel limite dell'interesse dei ceti per cui son fatte e della capacità speciale presumibile degli amministratori, è quella delle instituzioni di beneficenza. Per queste noto anzitutto che la riforma che qui proporremo si troverà meno remota dal fatto e dalla legge presente che l'altra proposta dianzi, cioè la riforma suggerita per l'amministrazione scolastica. In fatti le scuole pubbliche sono oggi amministrate la più parte da'municipii: mentre le opere pie, per cui s'esercita generalmente la beneficenza hanno già speciali amministratori, quasi tutte; e le altre son commesse alle Congregazioni di Carità, che sono almeno distinte dai Consigli comunali, sebbene ne siano una emanazione. Per le scuole dunque la riforma proposta muterebbe sostanzialmente la loro amministrazione, che dovrebbe esser data a chi non l'ha ora, ad enti speciali ed a Comitati mandamentali, oltre la vigilanza d'inspettori governativi. Per le opere pie invece l'amministrazione è già in parte discentrata dai comuni, salvo la vigilanza e la tutela: commesse generalmente quella (eccetto per le opere pie provinciali) ai consigli comunali, e questa ora alle Giunte provinciali. Qualche cervello dottrinario in Italia non ha mancato di additare come un progresso possibile il togliere alla beneficenza italiana, alle opere pie, ciò che avanza dell'autonomia loro. Con la leggerezza che diventa abituale in quelle menti in cui l'ingegno non resiste all'educazione causidica, e diventano però incapaci d'intendere che il progresso risiede nella varietà sempre maggiore degli organi adatti a'varii officii, nella vita morale come nella fisica, un ministro dell'interno sentenziava in un suo discorso [1], che

[1] Il Villa agli elettori di Villanova d'Asti, il 12 ottobre 1879.

non rispondendo al servizio che dovrebbe fare il miliardo e mezzo di beni che posseggono in Italia le opere pie, e poichè molti di questi instituti hanno bisogno di trasformazione, « la si otterrà dando le loro rendite ai Comuni, onde se ne giovino *ai loro scopi.* » Il Crispi testè in una sua relazione del 18 febbraio 1889 per un disegno di legge da lui presentato, batte e ribatte del pari sui danni di quest' autonomia. Si può dire che il senso amministrativo degli italiani si sia impoverito dopo la rivoluzione francese, e non vegga più che una sola qualità di organi, di elettori e di eleggibili, competenti tutti a tutto come per dritto divino e per capacità universa dell'amministrare uniformemente ogni cosa. Il lettore avrà subito inteso che il nostro concetto è del tutto opposto a quello di coloro a cui la diminuzione degli organismi sociali sembra il contrario di quel che essa è, un progresso.

A noi pare invece che Comuni e Deputati provinciali s' impacciarono finora troppo, anzi che poco nelle amministrazioni, rimaste fortunatamente autonome, delle opere pie e degli istituti di beneficenza.

Il difetto amministrativo delle instituzioni di beneficenza italiane non consiste nella autonomia loro, che anzi è limitata oggi eccessivamente. Ma il difetto nasce da che da queste opere *è escluso,* più che da ogni altra amministrazione italiana, *l' occhio del padrone.* Perciò esse non riescono ad adattarsi agli interessati veri, ai poveri, ed alle loro condizioni contemporanee. Il difetto è nel mancare ad esse il riscontro vivo e continuo dei veri interessati, che apparendo correggerebbero quasi sempre gli amministratori. La vigilanza e la tutela essendo estrinseche e non intrinseche a queste instituzioni, si vide chiaramente insieme che, da una parte non bastò l' opera del Comune e della Deputazione provinciale ad impedirne i disordini, e dell' altra che questi tutori sottraggono le Opere, sotto specie di tutela, dalle riforme efficaci. Or queste riforme non possono nascere che dal dare forza legale alla voce degli interessati presenti, che sono i *beneficabili,* sempre che gl' interessati nel momento della fondazione di quell' opere, cioè i fondatori di esse,

sian venuti meno per la morte, se furono individui, o per la legge, se furono ceti o corporazioni privilegiate e speciali. Ora, oltre la vigilanza e la tutela, i comuni e le province hanno poi responsabilità diretta nell'amministrazione della più parte delle opere di beneficenza: perchè essi vi nominano quel massimo numero di amministratori a cui non provvedono più gli statuti. Ed intanto gli instituti meglio amministrati sono, o quelli modernissimi e privati, che hanno come amministratori i fondatori non certo eletti dai consigli amministrativi, o quelli che li hanno, in alcune città, scelti dal Governo conforme ai loro statuti, finchè la politica non s'intrometta a suggerir le nomine.[1] Segue che la responsabilità della cattiva amministrazione delle opere pie spetta principalmente a quei consigli, al patrimonio de' quali, o comuni o province, si vorrebbe da taluno aggiungere quello della beneficenza pubblica, come per trovar rimedio alla cattiva amministrazione di questa,

Oggi dunque in Italia, ad onta dell'autonomia, formale soltanto, della più parte delle opere pie, la responsabilità della loro amministrazione buona e cattiva o ricade (e questo è il caso più comune) direttamente su' municipii e province che nominano gli amministratori, od indirettamente sugli stessi comuni e Deputazioni provinciali che vigilano e tutelano quelle loro emanazioni. A queste son da aggiungere tutte quelle opere di carità legale che pesano su' bilanci de' comuni e delle province, come per medici condotti per brefotrofii o per manicomii; per le quali spese non c'è altra responsabilità possibile che dei consigli amministrativi che le fanno, senza nessuna autonomia di queste opere di beneficenza.

Messo in chiaro a chi spetti la responsabilità oggi della amministrazione delle opere pie, diremo in poche parole come questo patrimonio sia amministrato. La inchiesta statistica esposta dal Bodio, nel Congresso internazionale di

[1] Gli amministratori governativi de' maggiori instituti di beneficenza della città di Napoli furono scelti prima del 1876 deliberatamente da ogni partito: dopo quell'anno fino a poco fa da uno solo, la Sinistra.

Milano, nel settembre del 1880, fece noto che, esclusa la carità legale de' comuni e delle province ed i concorsi di questi e dello Stato, le 17,000 Opere pie esistenti in Italia hanno una rendita annua di 90 milioni. Da cui tolte le annualità passive per 15 milioni, le imposte per 14 e mezzo, e le spese di amministrazione per 16 milioni, rimane la sola metà della rendità, cioè 45 milioni annui spesi nella beneficenza. Ma talora il terzo, talora la metà, e fin talora i tre quarti della rendita così depurata, sono spesi a prò di maestri, di medici, di assistenti, e non direttamente de' poveri. Non diamo qui le cifre della relazione del Crispi perchè meno distinte, e perchè si riferiscono pure allo stesso anno 1880.

A questo ritratto il Bodio aggiunge che, generalmente dal loro patrimonio le opere pie non ricavano che il 3 per cento, mentre nelle passività pagano il 5. Ma gl' impiegati s' ostinano a conservare quelle passività che li rendono necessarii, perchè il convertire il patrimonio ne mostrerebbe superflui parecchi.

Questo ritratto pone in luce un nuovo ceto responsabile in fatti, se non legalmente, dell' amministrazione delle opere pie, cioè quella parte degli impiegati che vivono di esse, sol perchè esse non son governate meglio. È una seconda categoria di persone le quali portano danno a siffatti instituti, e queste lo fanno non tanto perchè non sanno fare bene, ma perchè sono interessate in senso contrario agli interessati veri, *ai beneficabili,* a quelli a cui in fondo si spetta il patrimonio delle opere pie. Ciò non toglie che anche alcuni degli amministratori delle opere pie, e delle Congregazioni di carità eletti da municipii, e de' membri de' municipii stessi, massime in alcune province, profittino a danno del povero; nè mancarono Deputati provinciali che chiusero gli occhi sui conti di cui altri giá profittò con sicurezza. Infine il Governo stesso, quando e dove esso diventa istrumento d' una clientela locale, si affrettò a porre in mano di questa (e talora violando la legge, come spesso è accaduto, massime in questi ultimi anni) l' amministrazione delle opere pie. Così per esempio lo Zini notava, nel suo libro intitolato *Dei criteri di governo della Sinistra*, l'alterazione degli statuti di

300 e più opere pie di Bologna. e l'aver mutate le loro amministrazioni, violando apertamente gli art. 23 e 24 della legge sulle opere pie. Notava lo scioglimento dell'Opera pia di S. Paolo di Torino « per introdurvi tale persona che gli uomini egregi, i quali fin allora l'avevano amministrata, si rifiutavano d'avere a collega. » Notava lo scioglimento dell'amministrazione dell'Opera della Pia casa di Genova. E come, dichiarati inesistenti dal Consiglio di Stato i fatti imputati a quegli amministratori, il ministero non se ne curò; anzi il prefetto, condannato dal Consiglio di Stato, fu promosso.

VI. Veduto come i danni delle amministrazioni delle opere pie derivano da più categorie d'autori: ma sempre da coloro che non hanno interesse diretto e legittimo nella spesa, cioè municipii, province, amministratori eletti da quelle, preti ed impiegati scelti da questi, Deputazioni provinciali che non tutelano, Governo infine, che ne abusa a scopi partigiani o a prò di clientele, è facile scorgere qual conto debba farsi del frutto presumibile di quelle riforme che non muterebbero radicalmente questo stato di cose. Così, lasciando sempre su per giù in mano del ceto a prò di cui non è instituita la gestione della pubblica beneficenza, s'augurano alcuni, con riscontri e contrappesi di competenze, con rimpasti ed aggruppamenti di opere, di veder risoluto il problema.

Or noi vogliamo cercare qui quale indirizzo suggerirebbe, per la riforma di questa parte della amministrazione locale italiana, il dritto degli interessati ad essa, che sono i fondatori ed i bisognosi. Ma, prima delle nostre conclusioni, ci sembra equo, studiando la materia da questo riguardo, dare un cenno del modo come hanno intesa siffatta riforma i due ceti che han dato voce in ciò ai loro desideri; cioè gli statisti governanti e gli amministratori presenti delle opere pie. La voce dei primi si trovò espressa nel disegno di legge presentato alla Camera dal ministro Nicotera il 1 dicembre 1877, con la relazione che precede e gli allegati che seguono ad esso; e fu risultamento del consiglio d'una

Commissione scelta con criterio lodevole. E si trova più recentemente esposto nelle due proposte fatte, una dai commissarii dell' ultima inchiesta sulle opere pie, e l' altra dal ministro Crispi entrambe quest' anno. La voce dei secondi è prevalsa invece nei due Congressi per le Opere pie tenuti il 1879 a Napoli e il 1880 a Milano. Invero gli amministratori di Opere pie, impiegati e deputati provinciali prevalsero in quei Congressi agli studiosi estranei alle amministrazioni di beneficènza; nè v' era luogo naturalmente a rappresentanza dei ceti che più potrebbero averne bisogno, operai o contadini, insomma, diremmo noi, dei *beneficabili.*

La riforma già proposta il 1877, ma non discussa dal Parlamento italiano, avrebbe portato per un riguardo progresso, ma per l' altro un regresso notabile, rispetto alla presente condizione di cose.

Questo progetto di legge, coll' art. 27, avrebbe voluto sopprimere le « arciconfraternite e confraternite ecclesiastiche e laicali, le congreghe, confratrie ed altre associazioni aventi o no il carattere predominante di opere pie; » col 28 avrebbe voluti trasformati i monti frumentarii in altre instituzioni a vantaggio delle classi agricole bisognose. L' art. 3 proponeva un Consiglio di beneficenza per ciascun comune, nominato dai presenti elettori amministrativi, Consiglio chiamato poi ad amministrare, con contabilità separata, ed a dirigere « tutte le instituzioni di beneficenza esistenti nel Comune » (art. 8). Alla Deputazione provinciale questo progetto conservava la tutela sugli instituti di beneficenza (art. 13) e su' bilanci preventivi, lasciando l' approvazione dei conti consuntivi alla Corte de' Conti (art. 16). Su tutta l' amministrazione della beneficenza del regno avrebbe dato i suoi pareri un Consiglio superiore di beneficenza, presso il ministero dell' interno (art. 17).

Il progetto del 1889, della Commissione d' inchiesta non sopprime nessun ente, concentra sostanzialmente in ciascun comune, e tutte assolutamente nei piccoli, le opere pie, facendole amministrare dalla Congregazione di Carità. Dà la tutela provinciale, e la sorveglianza generale ad un Con-

siglio superiore speciale. Il Crispi, nella sua proposta di legge, non tien conto dell'inchiesta nè della proposta di quella Commissione, che avea concluso doversi riformar poco ciò che era amministrato bene, vitupera nella sua relazione l'amministrazione delle opere pie, e la sconvolge nella proposta di legge; negando ogni rispetto al dritto dei fondatori, sostituendo l'astratto delle *classi povere* (art. 1°) al concreto delle categorie speciali a cui abbia mirato il cuore di ciascun fondatore verso *i suoi poveri*. È una delle più singolari e precise contraddizioni questo disegno di legge all'indirizzo sperimentale della scienza moderna. Avendo in mano un'inchiesta dei fatti in otto volumi non se ne cura, e fa retrocedere la beneficenza italiana (discentrata ora in gran parte instituzionalmente) alla condizione di servizio burocratico dello Stato; supponendo vitale, tolto il condimento dell'affetto, ciò che dall'affetto fu creato, e suscitando la presunzione del dritto della carità legale nei volghi italiani.

Invece il Congresso di beneficenza di Napoli votò che, conservate le autonomie e la distinzione presente delle amministrazioni e degli enti, il governo di ciascuna delle opere pie odierne fosse eletto come ora da' Consigli comunali o provinciali, secondo la natura dell'opera:[1] che l'officio di tutela, compresa l'approvazione de' bilanci e de' conti consuntivi, fosse dato a Consigli provinciali di beneficenza presieduti dal prefetto; con altri nove membri, di cui quattro scelti dal Consiglio comunale del capoluogo e tre da altri corpi amministrativi riconosciuti.[2] Presso il ministero dell'interno dovrebbe sorgere un Comitato consultivo della pubblica beneficenza.[3]

Il Congresso internazionale di beneficenza aperto l'anno seguente, 1880, in Milano parve anche meno disposto a ri-

[1] V. gli atti di questo *Congresso italiano per la riforma e l'ordinamento delle opere pie promosso dalla Associazione napoletana per gli studii sulle opere pie,* tenuto in Napoli nel marzo 1879. Napoli, Giannini, pag. 47.

[2] Id. pag. 67 a 72.

[3] Id. pag. 76.

forme radicali che il napoletano; esso curò molto gli studii su speciali instituzioni, ma respinse la proposta di commettere ad un nuovo e speciale consiglio di beneficenza la tutela su le opere pie.

Fu certo notabile segno di progresso il concetto, comune al progetto di legge del 1877 ed al Congresso di Napoli, di organi nuovi speciali per la pubblica beneficenza. Nessuna proposta tuttavia fu fatta, onde questo corpo fosse reso vitale dal voto o dal consorzio degli interessati più direttamente nelle opere pie, quali sono i beneficabili, ed i fondatori di esse. Non si uscì dalla vecchia cerchia complessa degli elettori amministrativi e delle designazioni del Governo. Certo poi quel progetto errava nell'accentrare in un solo consesso comunale ogni amministrazione di beneficenza, come il Congresso di Napoli nel trascurare del tutto il coordinamento legale; il quale, massime ne' comuni maggiori, è indispensabile a rendere ordinata ed efficace la beneficenza pubblica.

Il Congresso di Napoli vide il danno che deriva a queste amministrazioni dalla tutela commessa alla Deputazione provinciale; e provvide, confidando questa ad uno speciale Consiglio: come ha in parte evitati quei danni la legge comunale del 1888 che ha commesso implicitamente alla nuova Giunta amministrativa, d'origine mista, la tutela delle opere pie.

Insomma il progetto di legge del Nicotera come quello del Crispi non ancora discusso quest' anno 1889, sono radicali nella soppressione di molti enti, e più questo secondo nella mistura dell'amministrazione di quasi tutti gli enti in mano della Congrega di carità. Concentrerebbero in nuove burocrazie la beneficenza, e farebbero tanto poco vogliosi i benefattori a larghezze nuove, quanto questi son lenti ora a lasciar doni e legati a' comuni. Invece nulla muterebbero alle fonti dell' elettorato amministrativo, lasciando le Congregazioni una delegazione del Comune. Noi invece non toccheremmo in nulla la presente autonomia delle vere fondazioni, salvo la riforma di ciò che non sia più vitale; ma dove i fondatori si tacquero dell' amministrazione, cure-

remmo piuttosto di dar modo agl' indigenti di aver voce in ciò che è loro dritto, perchè è loro patrimonio. Ed essendo radicali in questo ci parrebbe d'essere ragionevoli e provvidi, non riformando in sostanza che per discentrare la beneficenza dalla congestione presente e recente dell'amministrazione dei comuni italiani.

Gravi inconvenienti si vedono accadere, per effetto delle elezioni de' governatori delle congregazioni di Carità comunali, e della più parte delle opere pie, commesse ora ai municipii, eletti in gran parte da un ceto diverso da quello che ha diritto di giovarsi di quelle Opere. Nei piccoli comuni poi, dove spesso la opposizione tra il ceto che vota ed è eletto, e quello che ha bisogno del beneficio, è grandissima, c'è vero e proprio cozzo d'interessi tra i due. E quivi però, oltre il danno della fallace designazione degli eletti ad offici così complessi, come son quelli ora in Italia affidati a' municipii, è massima l'asprezza del contrasto tra gli interessati veri ed i soli abilitati per legge ad amministrare il patrimonio altrui, cioè il patrimonio de' poveri.

« La mattina del 7 settembre 1879, 300 individui di Galluccio (provincia di Caserta) si recarono sotto la casa comunale a fare una dimostrazione ostile al municipio, perchè il signor Amato Anziano non era stato rieletto a presidente della Congregazione di Carità. All'invito di desistere dallo schiamazzo si ritirarono senza commettere disordini.[1] »

Ecco un piccolo caso, fra tanti ignoti, in cui sono travisati i sentimenti di cittadini che non iscelgono essi gli amministratori di ciò che è patrimonio di loro, se pure hanno votato per un Consiglio comunale, che poi deve nominare una Congregazione, che poi deve nominare un presidente, amministratore d' una parte di questo patrimonio altrui. Onde se si imbrocca il buono per caso, può accadere che non si lasci durare. Siffatto lunghissimo giro di delegazioni mostra che, se anche gli elettori amministrativi s' apponessero nella prima elezione a provveder, tra l'altro, all'amministrazione delle opere pie affidata indirettamente ai con-

[1] V. *Piccolo* di Napoli del 12 settembre 1879.

sigli comunali, neppure essi resterebbero poi padroni del risultamento delle scelte e delegazioni successive dei loro eletti. A Venezia, per la elezione del doge, si creavano a posta simili complicazioni: ma si sa quel che si volea che contasse il doge a Venezia.

Questo disordine in Italia non ha poi la correzione della legge inglese che dà agli speciali contribuenti alla tassa pe' poveri il dritto di eleggerne gli amministratori. La specialità della imposta dà voce, per quei contribuenti e votanti, almeno ad una parte degl'interessati nel patrimonio; dà il voto a chi paga. Quel patrimonio inoltre è vivo e rinascente da loro, il che non è della più parte del patrimonio della beneficenza italiana. Onde qui il dritto dei bisognosi si rileva più netto, perchè non si può ad esso contrapporre più il dritto di chi rifaccia anno per anno quel patrimonio, del suo. In ogni modo la legge italiana manca, pel governo della più parte delle opere pie, d'ogni riscontro col dritto di chi è bisognoso d'un patrimonio creato per lui. Ed intanto questo dritto dei *beneficabili*, come a noi piace chiamarlo, non può con giustizia esser limitato che, o dalla ragion sociale, o da chi ha conferito o conferisce in questo patrimonio, e però sia arbitro di designarne l'uso nel punto che lo dà; ed anche di designare quali persone rappresenteranno il donatore, morto lui, finchè questa delegazione possa rispondere al suo scopo, cioè dai fondatori delle Opere pie.

VII.

Chi scrive, discutendosi il 1875 nel *Comitato napoletano per il progresso degli studi economici* la riforma della legge delle Opere pie, espresse in ciò il suo concetto nella forma che qui si riferisce, trovando assenziente la persona a cui è dedicato questo Saggio. Riferirò le proprie parole di quel resoconto;[1] notando qui solo che i proponenti scan-

[1] Riferito dal *Giornale napoletano*, rivista edita in Napoli dal Marghieri, anno 1876, fascicolo del febbraio, pag. 164 a 170, dalla tornata dei 12 dicembre 1875 del detto *Comitato*, presieduta dal senatore Ciccone.

dalizzarono allora uditori di Destra e di Sinistra, stupefatti insieme di così aperta proposta di sfiducia ad un privilegio del ceto che solo finora ha voce in Italia, in questo caso, per ciò che non è punto suo.

« Il prof. P. Turiello comincia dal dire che egli intende dare un chiarimento su quel punto in cui fu in dissenso con la maggioranza della Commissione. Il Turiello parte dalla osservazione di un fatto che gli pare innegabile in Italia, nello stato della vigente legislazione elettorale, cioè, della esclusione del ceto interessato alla amministrazione delle opere pie, del povero, a cui solo appartiene quel patrimonio, da ogni partecipazione nel governo di esso. In Germania ed in Francia cotesto fatto non si osserva, perchè colà la base dell'elettorato amministrativo è molto più larga; e se il comune sorveglia ed influisce sull'amministrazione delle opere pie, esso è la emanazione di quasi tutti i cittadini, poveri o no.

« Tra noi invece, se da una parte è evidente che il patrimonio delle opere pie è patrimonio del povero, dall'altra è evidente del pari che i nove decimi dei beneficabili sono esclusi dal diritto elettorale. È cotesta la dissonanza alla quale bisogna provvedere, perchè i consigli comunali e provinciali, che ora eleggono gli amministratori di molte opere pie non sono punto espressione di coloro, che pur sono i primi interessati in tali amministrazioni. Ora le opere pie meglio amministrate son quelle in cui sono votanti i contribuenti ad esse; ma per la più parte manca la contribuzione e il voto degl'interessati a ciascuna. Per questo è urgente una riforma.

« Egli afferma che il concetto di siffatta riforma non è tutto suo; e vi sono varii precedenti che lo hanno mosso a fare la sua proposta. Ricorda in primo luogo una proposta fatta da qualche Comitato della nostra Associazione economica, che il patrimonio delle opere pie fosse distribuito e fatto amministrare alle società operaie: concetto per una parte strano, perchè le società operaie non rappresentano tutto il ceto di coloro a cui quel patrimonio appartiene; ma che contiene una parte giusta, appunto perchè cotesto pa-

trimonio è oggi sottratto alla amministrazione di quelli che vi hanno principalmente diritto. Ricorda in secondo luogo la discussione sollevata dal De Cesare intorno alla trasformazione dei numerosi. Monti frumentari che anticipano il grano per la semina, contro la quale insorse il Winspeare,[1] proponendo invece che fossero chiamati gli stessi agricoltori poveri, in favore dei quali quei Monti furono creati, a scegliere gli amministratori dei medesimi.

« Egli riferisce poi quel che accade, e continuerà ad accadere, in fatto di amministrazione di opere pie, per l'esclusione del solo ceto interessato da ogni partecipazione ad essa. Di qualcuno dei Monti frumentarii, in provincia di Bari, il grano che ne costituiva il patrimonio si è venduto, e s'è incamerato al comune, vale a dire s'è sottratto ai poveri che erano i veri aventi diritto. In Basilicata una cassa di prestanza per gli agricoltori poveri instituita il 1852, con 40 mila ducati di rendita, s'è trasformata in cassa di risparmio con prestiti ipotecarii, e così quel patrimonio s'è posto al servizio dei possidenti e non dei poveri. In Napoli v'ha un conservatorio, fondato in origine per le fanciulle pericolanti, dove ora s'ammettono solo fanciulle a pagamento; e via dicendo. Così nei secoli scorsi i nostri conservatorii pe' poveri si mutarono in conventi d'oblate con doti. Ciò è quasi normale nella storia dei nostri istituti di beneficenza: e, poichè nella amministrazione di tali patrimonii nessuno dei veri interessati ha voce, accade che nelle trasformazioni il ceto che amministra fa del comunismo a rovescio. Di questo è uopo incolpare la nostra legge, insufficiente a guarentir gl'instituti di beneficenza, amministrati senza ingerenza de' beneficabili, che sono i più. L'amministratore erra spesso in buona fede, se non v'ha interesse diretto, e talora crede di migliorare e d'incivilire l'opera secondo un criterio di riforma guardato in astratto, e non s'accorge che sfigura invece lo scopo della instituzione, facendone godere un ceto diverso da quello a prò di cui l'opera fu istituita. Così ciò che è un'ingiustizia sembra

[1] Duca di Salve, già prefetto di Lecce e poi sindaco di Napoli.

spesso un progresso ed un miglioramento dell'opera amministrata.

« Da tali considerazioni s'è venuto man mano maturando la sua proposta. E se gli rinfacciasse la creazione di un suffragio universale speciale, che non esiste in nessuna parte del mondo, egli risponderà che codesta speciale istituzione dipende dal difetto di un suffragio universale generico nella legge elettorale amministrativa, la quale commette il governo di molte opere pie agli eletti da un solo milione e mezzo tra i non poveri, quali sono i presenti elettori amministrativi. Del resto egli non vuole già che i poveri amministrino essi stessi e soli il loro patrimonio; egli non vuole neppure che i poveri si eleggano essi soli i loro amministratori. Egli propone che qualcosa che è già nella legge vada migliorata, e che questi beneficabili concorrano anche essi alla nomina delle presenti Congregazioni di carità, che a loro volta dovrebbero esse nominare quegli amministratori delle opere pie, che ora son nominati o proposti dalle province e dai comuni.

« Passa indi ad esaminare le obiezioni che si muovono o si possono muovere alla sua proposta.

« Si obietta in primo luogo, egli dice, che la proposta è pericolosa, perchè nella gran massa di questi nuovi elettori metterebbero mano i nemici delle attuali istituzioni: ma cotesta obiezione, secondo lui, prova troppo. La borghesia liberale ha fatto bene a combatter quasi sola finora le sue grandi battaglie politiche, non potendo avere per alleati quelli che dianzi erano i suoi avversarii; ma è tempo di mutar registro, e farsi alleati, almeno nel terreno amministrativo, quei ceti che, escluso da tutto e sempre, le diverrebbero a poco a poco nemici. Occorre far vivo il principio del *suum cuique tribuere*, e, per mezzo della giustizia distributiva, aggregare a noi quella forza, che non è ancora con noi. Già in taluni paesi il clericalismo dà la mano al socialismo: si faccia dunque in maniera di separar quello da questo, o far giustizia alla plebe noi, prima che altri occupi la posizione. Riconosciamo almeno da ora il diritto nel popolo di aver voce nell'amministrazione del suo speciale

patrimonio, che è quello delle opere pie; e saremo giusti, ed eviteremo il caso che un giorno si tenti rivendicar con violenza ciò che spetta e ciò che non ispetta a loro.

« In secondo luogo si obietta che cotesti nuovi elettori sarebbero incapaci dell' esercizio del loro diritto, perchè ignoranti. Ma la incapacità è relativa; dove v' ha maggiore interesse v' ha minore probabilità di errore; e la precisione dello scopo a cui quella elezione servirebbe, renderebbe anche più difficile l' errore. Nè praticamente la proposta incontrerebbe difficoltà, quando si chiamassero in un dato giorno cotesti elettori innanzi al pretore del paese a dare il loro voto per la congregazione di carità del comune. che eleggerebbe poi que' governatori, che ora elegge il municipio per le opere pie.

« In terzo luogo s' obietta che la proposta, quando s' attuasse, non arrecherebbe vantaggio; ma ciò che ha detto in principio distrugge l' obiezione. Se si provasse che l' amministrazione delle opere pie come va va bene, che la base ne è giusta, che il ceto dei veri interessati vi sia rappresentato, allora la obbiezione reggerebbe. Ma se tutto questo non è, e se si parla invano da tanto tempo di riforme, perchè col sistema attuale queste riforme dovrebbero proporle que' consigli comunali appunto a cui la riforma non interessa direttamente poichè sono eletti quasi solo dagli agiati; e se le riforme statutali che facciano gl' instituti più utili al povero, non si giunge a tradurle in atto, allora è necessario un impulso nuovo. E questo dee essere dato dagli interessati, gli unici che ora non si consultano, e che, oltre a ravvivar l' amministrazione, farebbero davvero compiere le riforme necessarie. Egli spera infine che non si dirà che la sua proposta susciti voglie nuove, e svegli la questione sociale. La questione sociale c' è già, quando si vede il ceto agiato invadere talora il patrimonio dei poveri e de' beneficabili; giova scioglierla dove si mostra, riconoscendo il diritto in chi lo ha. Guardata da siffatto punto la sua proposta, egli conchiude, essere quella d' una discreta riforma. E se v' ha un pericolo questo è nel non far nulla in siffatta materia in tempi quieti, e nell' addormentarsi della borghesia

liberale italiana sui suoi allori politici, senza iniziare da ora la soluzione di quei problemi sociali, che occuperanno le nostre successive generazioni.

« Il prof. L. Miraglia risponde, e nega che si possano ritrovare buoni amministratori allargando molto la base elettorale, specialmente nelle attuali condizioni intellettuali e morali della società italiana. L' esperienza dimostra che il grado di idoneità decresce a misura che si estende il dritto del suffragio: perocchè gli strati terziarii, sì in geologia, come in sociologia, partecipano più del lontano passato, che del presente. I soli strati superiori hanno caratteri attuali. La plebe, e massime quella caduta tanto da reclamare i pubblici soccorsi, non può certamente essere collocata in alte regioni; essa rappresenta lo strato terziario del consorzio civile, e quindi non possiede l' intendimento della vera beneficenza. La quale soccorre soltanto la povertà involontaria e sventurata, è nemica dell' infingardaggine e del vagabondaggio, e mira sempre a recare in atto il principio, che il miglior modo di assistere gl' indigenti è quello di metterli in tale stato da non aver più bisogno di aiuto. Il che si può fare in due principali guise, con la cura degl' infermi, e con la diffusione della coltura popolare o del valore sociale come dice Romagnosi. Ora la plebe non apparisce atta a comprender tanto; sicchè il suffragio che le si vorrebbe accordare, mancherebbe di fondamento. Cotesta novitá non gioverebbe che agl' interessi del partito clericale; perocchè le classi sociali inferiori sono per loro natura le più disposte ad accoglierne le idee e le aspirazioni. Forse il congresso cattolico radunatosi in quest' anno a Firenze non avrebbe esitato a mostrarsi democratico in consimile argomento, persuaso di poter così più agevolmente raggiungere i propri scopi.

« All' oratore non sembra giusto l' affermare che gli attuali elettori amministrativi non abbiano giudizio sufficiente ed interesse effettivo al buon andamento delle opere pie, quando essi presentano una garentia di cui sono sforniti gl' indigenti, cioè il censo, sia morale che materiale. Si sa da tutti che il censo materiale, come base elettorale, è an-

che indizio e documento d'intelligenza. Ammesso, com'è necessario ammettere, che gli elettori amministrativi sieno capaci di vedere i pregi ed i vizi di un sistema di pubblica amministrazione in generale, bisogna pur riconoscere la loro attitudine a giudicare delle opere pie, che sono parti dell'amministrazione in genere. Se ci mettiamo nella via di rendere sempre più speciale il suffragio, non è possibile prevedere dove si giunga. Però è facile pervenire all'annullamento dello stesso suffragio complessivo, sottraendo a gradi le sue particolari materie. È il caso del bosco, che non sarà più tale, togliendo un albero al giorno. La proposta che si discute nega parzialmente il principio dell'evoluzione intellettuale delle classi della società; perchè attribuisce agli elementi inferiori una maggior percezione di quella che si trova nelle regioni superiori.

« L'oratore combatte la proposta anche per rispetto all'argomento della tutela delle opere pie, che si vorrebbe affidare all'autorità governativa provinciale, a nome della teoria della garentia dei diritti delle minoranze, [1] Egli dice che la proposta è tutta democratica alla base, mentre al vertice s'informa a concetti autocratici; e quindi contiene un salto ed una contraddizione. In un sistema rappresentativo la tutela non può appartenere esclusivamente ad un elemento non omogeneo, non uscito dall'urna, se vuolsi rispettare la coerenza. Sarebbe strano, per esempio, che la tutela dei Comuni non si esercitasse dalla deputazione provinciale, e si attribuisse al prefetto. Quando si pensa di garantire il diritto delle minoranze con modi nuovi, non è necessario collocarsi fuori del sistema rappresentativo, ed invocare il presidio del potere governativo; ma basta soltanto volgere la mente verso il rimedio, oggi tanto in voga e di cui non s'intende per discutere il valore, che ha nome di rappresentanza proporzionale.

« L'oratore conclude che la sfiducia nell'azione dei comuni e delle provincie è una seria difficoltà per la giusta soluzione dei problemi sociali, e massime per il riordinamento

[1] Questa era una proposta diversa, ma connessa a quella qui discussa.

della beneficenza in Italia; la quale ha uno spiccato carattere locale, a differenza della beneficenza francese. Mettendo da canto questi corpi, mancherebbe la serie di quei termini medii tanto necessarii perchè l' attività dell' individuo e dello Stato si determini secondo i principii di ragione e di giustizia.

« Il prof. L. Rodinò sorge in difesa della tesi sostenuta dal prof. Miraglia, e dice; Tizio trova i poveri e dà l' elemosina, Caio incontra i poveri, e secondo i bisogni li provvede del lavoro, e degli strumenti del lavoro, quando si sono venduti o perduti. I poveri chiamati in suffragio universale chi eleggeranno, Tizio o Caio? Tizio, perchè manca l' intelligenza. Nella Casa dell' Annunziata si è fatto un gran lavoro di civiltà. Si sarebbe fatto, se i governatori fossero stati eletti da quel popolo, il quale non riconosce se non le antiche tradizioni? Il male ci è: ma al male si provveda con la legge. Fate una legge che ordini una seria tutela, e non si avrà bisogno che gli storpi ed i ciechi diano gli amministratori.

« Il prof. F. Pepere osserva che l' interesse non è il solo criterio del diritto elettorale, ma l' altro ancora della capacità intellettiva necessaria a governare ed amministrare l' interesse. Tutti del popolo hanno interesse allo Stato, perchè dalle sue leggi e dalla sua amministrazione dipende la condizione della loro vita. Ed alla classe povera più da vicino si riferiscono le leggi della pubblica beneficenza. Ma questa classe non ha la mente capace di alcun giudizio sopra tal materia, e quindi non è atta a conoscere ed eleggere i più idonei a provvedervi.

« Il solo principio dell' interesse conduce alla conseguenza del suffragio universale, non limitato alla elezione de' consigli delle opere di beneficenza, ma allargato ancora nel campo politico e nell' amministrativo.

« Il fatto allegato degli altri paesi, e sopratutto della Germania, dove è in vigore il suffragio amministrativo universale, vuol essere spiegato nella sua causa, la quale si rileva ne' molteplici istituti di previdenza fondati o mantenuti colà dalle classi inferiori. E per mezzo di tali istituti queste classi

dimostrano di essersi riscattate dallo stato di plebe, inconscia del suo essere ed improvvida, e di essersi elevate al grado civile di popolo, e però ben capace del voto amministrativo.

« Lo stato della plebe e del proletariato, insino a che non è condotto dall'educazione e dall'istruzione alla conoscenza del proprio essere e del fine umano, versa nella condizione somigliante alla minore età. Ed il suffragio che alla plebe si vuol concedere, in vece di essere il cominciamento deve essere la fine delle opere pie; imperocchè lo scopo principale a cui queste debbono mirare dev'essere la rigenerazione del volgo infelice.

« Il prof. Turiello replica che la sua proposta di dar voto a tutti i maggiori d'età, nell'elezione a doppio grado ai que' governi delle opere di beneficenza, che ora sono scelti da consigli amministrativi, ha una ragione specialissima in questa materia: e che gli argomenti contrarii addotti riguardano invece la questione generica della giustizia ed opportunità del suffragio amministrativo e politico.

« Nel caso delle opere pie predette, gli interessati direttamente a quel patrimonio, i beneficabili, sono poi i soli che non han voto nell'amministrazione del comune o dello stato, dove poi gl'interessi maggiori sono quelli del ceto che ha già l'elettorato. Ammette che l'interesse non sia la sola base del dritto elettorale, ma l'altra base, ch'è la capacità, non difetterebbe punto a quei maggiorenni finora esclusi dell'elettorato amministrativo, che fossero chiamati a votare nel proprio comune per i membri della Congregazione di carità, che eleggerebbe i governatori delle opere pie comunali.

« Soggiunge che l'abito di considerare in ogni riforma legislativa quattro quinti de' cittadini italiani come pupilli, anche in ciò che non riguarda molto l'altro quinto, è un costume pericoloso, ignoto negli altri paesi civili; e non è la miglior via all'educazione civile del popolo ed alla concordia futura fra le diverse classi sociali.

« Il Presidente mette ai voti l'ordine del giorno presentato dai socii Turiello, Fortunato e della Valle. L'ordine del giorno è il seguente:

« Il diritto, che ora hanno i consigli comunali nella designazione di molti amministratori e nella sorveglianza e proposta di riforme delle opere pie comunali sarà dato dalla legge alle Congregazioni di carità; le quali saranno elette a suffragio universale in ciascun comune. Esse eleggeranno anche, proporzionatamente all' interesse che ha ciascun comune nell' opere pie provinciali, quei governatori di siffatte opere che non sono eletti dal Governo.

« L' ordine del giorno è respinto dal Comitato, e la seduta è levata. »

Rileggendo, dopo quattordici anni, questa discussione, veggo che potrebbe ancora far qualche impressione l' osservazione del professor Rodinò. Essa include il dubbio che anche nel limite e per le opere accennate nell' ordine del giorno respinto, il suffragio universale (sebbene sarebbe in questo caso a due gradi) potrebbe portare nell' amministrazione di molte opere pie amministratori disposti a sciupar presto il capitale per farsi amiche le turbe dei disagiati votanti: anzichè indirizzarli alla previdenza, e soccorrere solo l' inabile o lo sventurato. Questo includea, più che non lo esprimesse, l' obiezione del prof. Rodinò. A ciò tuttavia è da rispondere che, de' due fini a cui bisogna guardare in questa riforma, il primo solo, cioè il ridare la voce al povero su ciò che gli spetta, si otterrebbe fondando l' amministrazione di quel patrimonio sul suffragio universale. All' altro scopo, cioè a fare che il patrimonio non sia sciupato, anche a loro prò, da' poveri, dovrebbe attendere una tutela più seria della presente, che del resto non guarantisce neppure adesso il precipuo fine delle opere, cioè che servano a' poveri, e non agli impiegati e alle spese di culto o di amministrazione. Il nostro concetto su ciò è che la tutela stessa, altrimenti ordinata, restando in mano del ceto più colto e previdente, diventi molto più efficace; nel tempo stesso che l' amministrazione dell' Opere sarebbe rimessa sulle sue basi naturali, cioè sul suffragio di chi v' ha interesse.

A quell' ordine del giorno, a cui oggi che gli elettori amministrativi son più che raddoppiati nel numero, probabilmente non accadrebbe, come accadde a quello, d' essere

approvato dai tre soli proponenti,[1] trovo soltanto oggi di dover recare una modificazione ed aggiungere qualche più speciale desiderio.

La modificazione è questa, che la elezione a doppio grado ed a suffragio universale, fosse fatta per mandamento, mutando in mandamentali le presenti Congregazioni di carità, non escludendosi dagli elettori nè gli analfabeti, nè le donne che sapessero leggere e scrivere, purchè avessero censo proprio; e che potrebbero essere (queste, non gli analfabeti) anche eleggibili.

Alle Congregazioni di carità dovrebbe esser commessa l'elezione dei governatori di quelle Opere pie di ciascun comune che ora sono eletti dai consigli comunali; e così la vigilanza e le proposte di riforme per le dette Opere. Ma, allargato così il campo e l'autorità di queste Congregazioni, bisognerebbe limitarne la facoltà della scelta dei governatori, colla condizione che questi fossero residenti nei comuni dove fosse l'Opera che ciascuno dovesse amministrare. Inoltre bisognerebbe consentire ai votanti a suffragio universale di ciascun comune un numero di eleggibili a membri della Congregazione, proporzionato al patrimonio della beneficenza che fosse in esso, ed inoltre la facoltà del voto cumulativo. Grande difesa questa, che ho già ricordata altrove, delle minoranze contro possibili clientele; e guarentigia opportuna delle capacità e reputazioni prominenti.[2] Questa maniera di voto è ora usata in Inghilterra pe' comitati scolastici.

Con ciò penso che molti faccendieri uscirebbero, non rie-

[1] Nella Commissione che preparò il progetto di legge del 1877 fu invero discussa anche la proposta delle elezione a suffragio universale dei governatori delle opere pie. V. Relaz., pag. 6. Il professor Villari che faceva parte di quella commissione, ed a cui io scrissi allora per questo, mi rispose che la proposta a' più era parsa troppo radicale, se non ricordo male.

[2] Così un quarto solo degli elettori di ciascun comune che si accordassero a voler nella Congregazione mandamentale la guarentigia d'un tale, potrebbero riuscirvi, dando a lui solo tutti i voti di ciascun elettore, nel caso che ognuno fosse chiamato a votare per quattro; e così un quinto il potrebbe, se l'elezione fosse per cinque a cui spettasse la rappresentanza di quel Comune nella Congregazione mandamentale di carità.

letti, da queste amministrazioni, e molti abbienti ben veduti dal popolo v'entrerebbero. Nè sarebbe grave ad alcuni la breve partecipazione alle tornate della Congregazione in una sede mandamentale, più remota dalle piccole gare dei piccoli comuni. Ed alla tutela superiore sulle Opere pie il voto cumulativo avrebbe dato già il sussidio di voci libere, e di schiette minoranze e riscontri sin dalle discussioni della Congregazione mandamentale; da cui quella tutela si troverebbe molto agevolata poi, nei riscontri successivi.

Questa tutela, comprendente le revisioni dei bilanci preventivi e dei conti di ciascuna Opera pia, la vorremmo commessa ad una Commissione speciale di tre o di cinque consiglieri di prefettura censiti e laureati, ne' quali col Baer più sopra vagheggiammo una possibile imitazione dell'opera salutare che prestano i giudici di pace inglesi verso l'amministrazione locale. Questa Commissione, raccolta in brevi sessioni nel capoluogo del circondario, avrebbe anche giurisdizione pronta, esecutiva, e diritto di punire, contro i malversatori ed i violatori degli statuti. Inoltre sarebbe consentito ad ogni altro giudice de' suddetti, dovunque risedesse nella provincia, di inspezionare le Opere pie e l'amministrazione della Congregazione di Carità, a patto di dovere render pubbliche le sue impressioni. Questi uomini censiti e colti, chiamati in giovane età a quegli offici, a cui dopo la laurea potrebbe prepararli un anno di pratica; non amministratori d'Opere pie, non deputati, non avvocati, non giudicanti quotidianamente di dritto privato, non educati però a piegarsi a partiti o ad influenze, e non resi insensibili da lunga abitudine di astrattezze giuridiche alla viva percezione dei fatti amministrativi, son tipi che noi crediamo possibili, anzi agevoli a trovare in Italia, quando ciò si volesse schiettamente. Ho gran fede, conoscendo qualche parte della gioventù colta e censita d'Italia, che essi, lievemente retribuiti in proporzione delle loro spese, potrebbero, in questa ed in altre funzioni dell'amministrazione locale, esercitare la tutela sopradetta e senza gran perdita di tempo, in quelle sessioni annuali. Ed essi riuscirebbero autorevoli, in su come in giù, anche in tempi il cui il parteggiare va corrompendo

le ruote prettamente governative dell' amministrazione, perchè essi sarebbero davvero inamovibili; perchè nascerebbero come un ceto tutto nuovo d' amministratori, indipendenti più che qualunque de' presenti dal Governo e dai governati: quel ceto senza il quale i più acuti studiosi di questo argomento credono impossibile ogni stabile discentramento.[1]

Ed in ciò chiediamo se altri che più usa le parole abbia più fiducia di noi nella libertà e nel discentramento, quando gli organi indispensabili per queste funzioni noi li crediamo qui possibili con viva fede nella gioventù d' Italia, mentre altri ha paura pur di farne motto.

Quando si consideri come nell' Italia meridionale la società civile è già oggi in effetto ordinata in gran parte a feudalità, per opera delle clientele; che nella centrale prevalgono spesso le sette; e che, nella settentrionale, ora le sette, ora le consorterie amministrative di certe Deputazioni provinciali, ora la frammettenza delle autorità governative, asserviscono spesso e rimuovono dai propri fini le amministrazioni locali, sembrerà ragionevole un ordinamento pel quale, nelle Opere pie come nel resto, si cerchi di dar forma da una parte al voto specificato degli specialmente interessati, e dall' altra si facciano sopravvegliar le amministrazioni messe più direttamente in contatto col popolo da magistrati censiti, nominati e non eletti, giovani, alacri, indipendenti più per educazione che per difese legali dalle influenze di su e di giù.

Per quelle Opere pie, poi, per le quali lo statuto avesse designati i governatori, pensiamo che sarebbe giusto lasciarli eleggere come fu stabilito, salvo il caso di riformarne il fine per conformarle ai costumi moderni. E per quelle Opere che fossero rette da' loro contribuenti, e finchè durassero tali, è anche chiaro che il governo se ne dovrebbe lasciare eleg-

[1] Con. Gneist, nella *Communalver fassung und Verwaltungesgerichts in England* (3 Aufl. Berlin 1871). Ivi lo Gneist dice carattere distintivo del discentramento il chiamare alle cariche amministrative precipue funzionarii a titolo gratuito, scelti fra le persone più colte del luogo, e che restino inamovibili dal luogo stesso. È la stessa opinione del Franchetti e del Baer. V. op. e luoghi citati. Conf. pure Lieber, op. cit., cap. XXV, pag. 297.

gere liberamente da coloro, che, come contribuenti, sono interessati in esse al miglior uso d'un patrimonio ch'è vivo solo per loro.

Quanto ai provvedimenti temporanei, urgenti a dare assetto onesto all'amministrazione presente delle Opere pie in Italia, crediamo anzi tutto di evidente necessità il dare unico governo in ciascun comune (salvo in quelli divisi in più mandamenti) a tutte le 15,261 opere pie limosiniere e dotali che sono in Italia, per le quali ora la metà delle entrate va in ispese di amministrazione.[1] Questa rendita loro, ch'è di 22,479,144, d'un patrimonio di ben 374,331,198 lire, va prontamente sottratta allo sperpero. E però crediamo che, oltre a ciò le dette Congregazioni mandamentali, sopravvegliate da uno de' suddetti giudici amministrativi, dovrebbero anche convertire tra pochi anni in rendita pubblica o altri titoli solidi intestati all'Opera, i fondi rustici ed urbani, i censi e crediti di questi enti.[2] Sarebbe poi necessario tuttavia serbar distinti i patrimonii e gli scopi delle fondazioni. Invece, per gli ospedali ed ospizii pe' fanciulli, adolescenti, vecchi ed inabili, che insieme in Italia non formano che 2324 instituti, non ci sembra punto necessaria la conversione del patrimonio, che fornisce ad essi l'entrata di quasi 56 milioni; nè poi sarebbe giusta, come proponeva il progetto del 1877 per questi come per quegli instituti, perchè non sarebbe necessaria, la unificazione dei loro governi in un solo per ciascun comune.[3]

[1] V. Relaz. al progetto di legge del 1877, pag. 3 e 4.

[2] Nessuno degli argomenti contrarii alla conversione obbligatoria del patrimonio delle opere pie, ha valore rispetto a questo speciale e capitale disordine amministrativo presente della categoria delle opere limosiniere in Italia. Un tempo discussi già siffatta quistione in fine d'una memoria premiata in un concorso il 1864 dal R. Istituto d'incoraggiamento di Napoli, col titolo *Delle opere di beneficenza in Napoli e del modo di renderle più utili*, ecc., pubblicata negli Atti di quell'Istituto.

[3] In molti luoghi dell'alta Italia le amministrazioni delle opere pie, dianzi unificate a proposta dei consigli comunali, sono state poi rese autonome di nuovo dai medesimi consigli. Così a Cremona, così a Verona, così a Venezia. V. l'art. del Bodio sulle *Opere pie in Italia*, nella *Nuova Antologia* del 1 febbraio 1881, del quale il Crispi nel suo progetto non ha tenuto conto. Ma di qual lume di esperienza ha tenuto conto quella proposta di legge?

L'obiezione principale fatta alla conversione obbligatoria dei beni immobili delle Opere pie consiste nella presunzione che ciò estinguerebbe la carità dei nuovi benefattori, e non farebbe proporzionale il crescer delle rendite collo scemar del valor del danaro; sicchè coll'andar del tempo la stessa rendita pubblica provvederebbe sempre a minori bisogni. Ma a ciò è agevole rispondere che l'immenso numero delle Opere pie limosiniere, e la non buona loro amministrazione fra le varie categorie delle Opere pie italiane, non farebbe rimpiangere ma benedire da' più questa conversione, di cui il vantaggio sarebbe pronto ed evidente ai poveri, de' quali presso a poco duplicherebbe nel principio la rendita. Di ciò la impressione buona compenserebbe i posteri dello scemato valore di rendite di cui ora si deplora l'uso; ed allora sarebbe facilmente ammirato: onde nuove fonti di beneficenza e di legati, sempre meglio indirizzati ai bisogni nuovi, s'aggiungerebbero alle antiche. Nè ci par grave pei capitali italiani l'acquistare in cinque anni quella parte di beni immobili che ora fornisce soltanto 22 milioni di rendita (solo per metà dati a' poveri) dalla detta specie di Opere. Per le altre Opere pie si potrebbe rendere obbligatoria tra più lungo tempo, dieci o quindici anni, la conversione del patrimonio, sia in rendita pubblica e sia in fondi rustici non più lontani d'un venti chilometri dal posto dell'Opera pia; sì bene per quei soli beni rustici o urbani che fossero posti più lontano, e che sono per solito i peggio amministrati.

Ma, per concludere, se non è matura ancora l'opinione pubblica in Italia per una riforma organica ed instituzionale della beneficenza pubblica, come quella qui proposta, è da augurare che rimanga nel parlamento italiano tanto buon senso ancora che sia respinta, con la legge proposta dal Crispi, la distruzione della più ricca categoria di vere ed utili *instituzioni* che ancora rimanga in Italia; per la quale, e non per le antonomie comunali, la Francia avrebbe tanto da imparare da noi. Confondere gli elettori e gli eletti dell'amministrazione municipale con quelli delle Opere pie, affidare a' clienti de' municipii un immenso patrimonio, finora molto meglio am-

ministrato del patrimonio dei comuni, scolorire il carattere e rompere le tradizioni benefiche di tanti instituti; a cui, solo nei sei anni dall'81 all'87, si sono aggiunti per legati 100,128,000 lire, secondo una recente notizia pubblicata dal Bovio, vuol dire sagrificar troppo ormai al furore dottrinario e giacobino, tirar nelle lotte locali la pubblica beneficenza, peggiorar di sicuro l'amministrazione delle Opere pie, scemar la carità che si fa per via di queste e creare una carità clericale ricca e secreta. Così le cattive scuole, perchè senza carattere e senza efficacia educativa, dei nostri comuni, creano ed avvivano tuttodì il credito dell'istruzione clericale. E questo perchè in Italia si peggiora ogni dì nell'indirizzo amministrativo preso dal 1860 in poi del riformare gli ordini nostri secondo certi *grandi principii* francesi non dimostrati mai; ed il Galileo che riesca a persuadere della necessità di seguire, per noi, l'esperienza nostra sopra tutto e di abbandonare i precetti ed i dogmi in politica, non s'è veduto ancora.

IX. La verità che ci sembra risultar più chiara da tutto il detto in questi cap. V e VI è che « ogni organismo sociale progredisce, specificandosi nella sua funzione, ed estendendosi nello spazio del corpo sociale in cui vive. » Or, se questa sia una verità, è certo che dovrà essere riscontrata anche nella schietta vita politica delle nazioni moderne. E forse, dove il corpo politico di alcune nazioni continentali di Europa è più infermo, quel principio può suggerire la qualità più naturale ed efficace de' rimedii. Ora una infermità massima del corpo politico in Italia si riscontra senza dubbio oggi nella decadenza evidente del nostro sistema parlamentare. E ci pare che una ricerca breve di una infermità così grave del nostro Stato recente, e del possibile rimedio, se può derivare dalle cose predette in questo capitolo, potrà riuscire un corollario di esse, che non parrà fuori luogo.

Quanto quella decadenza è chiara (e noi ne abbiamo fatta una dimostrazione sommaria ma sufficiente in fine del capitolo V) tanto risultano oscuri sinora i rimedii proposti per essa. E noi ci contenteremo qui di accennare ai politici

ed agli studiosi la via che ci sembra più sicura per ritrovarli.

Per ciò ci proponiamo soltanto queste quattro dimande, a cui ci sforzeremo di ritrovare le risposte.

1.ª È provata oggi la decadenza della forma rappresentativa in Italia, e, se è provata, in che consiste questa decadenza?

2.ª I rimedii sinora tentati verso di essa, l'allargamento del diritto al suffragio politico e lo scrutinio di lista, quale efficacia intrinseca mostrano già di avere, come rimedii?

3.ª E quali altri effetti, cattivi e buoni si possono produrre, per via della azione o per via delle reazioni, da siffatte riforme, non previsti dagli autori di esse?

4.ª Verso quale indirizzo gli statisti italiani dovrebbero avviare oggi l'opinione pubblica, onde radicalmente si provvegga a quella corruzione; e qual parte potrebbe prendere in ciò il Capo dello Stato?

Quanto alla prima domanda la risposta è facile, perchè le impressioni di tutti gli osservatori imparziali vanno d'accordo, dagli statisti ai giornali italiani. De' quali ultimi si può dire che, passionati e contraditorii in tante cose, essi convengono quasi solo da alcuni anni nel deplorare la decadenza del nostro organismo parlamentare, ed il modo come si esercitano le sue funzioni. I libri citati del Minghetti, del Cantalupi, dello Zini, del Jacini, del Marselli, ai quali si può aggiungere l'ultima pubblicazione dello stesso Jacini sul *pseudo-parlamentarismo* in Italia edita quest' anno [1] trovano larghissima eco e riscontro nell' opinione pubblica. Il Governo s' incentra sempre più in una Camera sola, tanto il potere legislativo, quanto, indirettamente, l' esecutivo. I ministri si rendono sempre più un Comitato di essa; e secondo l'umore o, per dir meglio, per le impressioni della maggio-

[1] V. *Pensieri sulla politica italiana,* nella *Nuova Antologia.* In questi pensieri le osservazioni intorno alla corruzione del sistema parlamentare tra noi son quasi tutte esatte, ma non è vero che essa sia recente, almeno nella sua radice, che è l' aver mutato in parlamentare il sistema rappresentativo dello Statuto italiano, L'errore fu iniziato anche prima del 1859, sebbene in Piemonte prima del 59 non fossero apparsi tutti i danni impliciti in questo errore, per l'ambiente più temperato e per la stretta dei tempi più grossi.

ranza di essa, si risolvono le questioni e le leggi, si trasforma e riforma sin lo statuto elettorale; e così si insiste o no sullo scrutinio di lista e sulla rappresentanza delle minoranze secondochè a' deputati può parer più facile d'esser rieletti e d'esser lasciati in pace dagl'elettori nell'un modo o nell'altro, più che per ragioni obbiettive. Si tasta, si ricerca l'umore dei deputati, e così s'indirizza il Governo dello Stato, così si tengono o no prefetti, così si adempie o no alle prescrizioni dei regolamenti; e così, per relazioni private tra ministri e deputati, si conduce in moltissime parti l'amministrazione delle province e dei comuni.[1] Il condizionare il voto sopratutto all'interesse del collegio e dell'elettore influente diventa abito pratico di deputati non pessimi. La coscienza dell'esercizio di un patronato, nel bene come nel male, diventa però la regola del maggior numero degli atti di questi eletti, che però non si possono dir più davvero rappresentanti della nazione, se in loro, per esser tali, difettano l'abito e la coscienza sempre più. I deputati scrivendo nei giornali o parlando nella Camera mostrano non accorgersi che il fastidio della loro prepotenza è un discorso comune nel paese; procedono sempre più a trattarsi come privilegiati, impedendo quasi sempre all'autorità giudiziaria di procedere nelle troppo frequenti loro imputazioni penali; e da qualche tempo son diventati stranamente impazienti della parola de' loro colleghi che non garbi ad alcuno di loro colla Camera stessa.[2]

Riassunto nella Camera sola quasi ogni potere di legislazione e di Governo, è naturale che questa lo adempia male, e che il pubblico se ne accorga. Ad un attentato contro il Re successero subito due attentati contro la Camera,

[1] Se fosse poi approvata la proposta del Crispi, per la indennità ai deputati, non v'ha dubbio che in più d'una provincia italiana, in quelle dove è più vivace il senso critico, lo scredito dei deputati progredirebbe di botto, con un altro gran salto.

[2] Il Cavallotti telegrafava così all'Imbriani, dopo un duello contro il Torraca, tutti e tre deputati nel luglio 1889. « Felicitazioni affettuosissime, abbracciotì. Davanti continue provocazioni maggioranza centro destro non rimane estrema sinistra che *ultima ratio*, farà bene quindi innanzi adoperarla inesorabilmente. » Il telegramma fu riferito dai giornali di quel tempo.

e di questi non inorridì il pubblico così come fece di quello. Accade anche che, se dianzi, anche odiandolo per le imposte che approvava il suo voto, il deputato era guardato dall'elettore di giù in su, con rispetto; ora lo si guarda, sempre peggio, da pari e pari, e, dalla maggioranza del ceto colto e indipendente, spesso dall'alto in basso. Oggi, meno odiati, son per solito rispettati meno, e, dopo esser diventati servigievoli e dimestici degli eletti, si fanno accorti quando tornano da Roma, anche i migliori, che ciò non ha giovato a tenere alta la loro reputazione. Dalla prima grandezza, ammirata o odiata del deputato, s'è discesi ad una familiarità poco riverente, in cui questo solo è chiaro, che cresce il numero degli elettori che si credono uguali o superiori a quelli che avrebbero dovuti essere eletti solo per essere già reputati i migliori. Così ai membri della Camera non resta che o riuscire a soddisfare le voglie degli elettori, o parere inetti al presente officio loro. La maledizione dei poteri assoluti però la sciupa e la consuma; e nulla è così evidente come la contraddizione tra il rapido accrescimento delle competenze effettive della Camera italiana da alcuni lustri, e la norma generale bandita per le instituzioni moderne dello Spencer che « l'efficacia di un apparecchio, di una funzione è in ragion diretta della loro specialità, » e che « l'evoluzione è un trapasso dall'omogeneo all'eterogeneo.[1] » E si può concludere col Minghetti che « allorchè si congiunge insieme il sistema costituzionale inglese col sistema amministrativo continentale non ne deriva già, come in Inghilterra, un partito che governa, ma un Governo partigiano; e il ministero non è, come in Inghilterra, il centro degli ordinamenti legislativi, ma è lo strumento d'interessi collegati, che hanno in loro balìa tutte le forze di un'amministrazione assoluta. Laonde, a breve andare, si manifesta la sua impotenza a tutelare il diritto dei citta-

[1] Conf. Spencer *First principles.* London 1863. V. pure Minghetti, op. cit. Cap. 1, pag. 78. E il Marselli scrive « Mentre tutta la società moderna tende alla divisione del lavoro, le assemblee politiche camminano a ritroso dell'evoluzione sociale, e tendono sempre più a comporsi d'individui simili. V. *La politica dello Stato italiano.* Napoli, Morano 1882. pag. 39.

dini, e per rimbalzo a mantenere integre le stesse instituzioni politiche, le quali non bastano da sole a costituire un Governo secondo la legge. Il cambiamento di sistema adunque non ha mutato in questo caso la sostanza delle cose, ma solo ha accelerato il processo di dissoluzione.[1] » Si aggiunga a ciò l'osservazione che la prevalenza crescente della politica estera, nelle relazioni sempre più ostili tra gli Stat id'Europa, richiede sguardo lungo e direzione ferma in chi governa, e che il governo parlamentare intanto, mancata l'opposizione ereditaria di due ceti, va diventando dove dura un governo di minoranze coalizzate, e però labili e caduche. Nulla però è così chiaro come la necessità che siffatto governo cessi nella sua forma presente, al più presto.

Dove nel continente sia qualche equilibrio vivo di razze e di credenze, come nel Belgio o nell'Austria-Ungheria, e però il meccanismo rappresentativo vi si sovrappone a qualche organismo iniziale e vario; o dove, come in Germania, sia molteplicità di Stati e di religioni, e sia difesa da ingerenze parlamentari l'amministrazione, quivi il danno è dissimulato; e si può avere tempo e fede a ravviare il governo rappresentativo, salvandolo del parlamentarismo, ed appropriarlo al paese. In Italia invece non si vede, si può dire, alcuna speranza ormai che si possa aspettar con vantaggio dal semplice gioco dalle forze elettive ora in moto il rimedio a questo crescente disordine. Il fatto è che mentre scrivo nessuno può dire che cosa sarebbe per avvenire di questi partiti presenti e dei futuri, organi, come si dice, necessarii d'ogni governo parlamentare, se mancasse un solo uomo, il Crispi, dopo il Depretis. Certo questo essersi ridotta la potestà assoluta della Camera in mano d'un uomo solo e non d'un ministero ha posto fine dopo il 1883 in Italia al governo di gabinetto, ed iniziato il periodo delle dittature. Pure nè il Depretis nè il Crispi credettero poter durare contro il voto aperto della Camera, e però entrambi non toc-

[1] V. Minghetti, op. cit. pag. 97, il quale riassume un concetto della Gneist, V. *Verweltung Iustiz Rechestweg* etc. V. 1, Berlin 1869 pag. 201.

carono la radice dell'assolutismo di quella, e quindi si piegarono ai deputati nell'amministrazione; e così la guastarono e la guastano. È il caso stesso d'un sovrano assoluto che regni per mezzo d'un favorito. Questi governa, ma a patto di conservarsi la benevolenza di quello con qualunque mezzo, il che non toglie che il governo assoluto non vi sia, dell'uno e dell'altro: di quello in dritto, di questo nel fatto, con tutti i suoi mali.

Qui accade di rispondere alla seconda delle dimande che ci siamo proposte. L'allargamento del suffragio e lo scrutinio di lista potranno mai fornire all'Italia il modo di ravviare il suo Governo? Quale efficacia intrinseca hanno in sè queste riforme, come rimedio a' mali notati? Si riuscirà per mezzo loro a trarre fuori il Parlamento dalle riforme dottrinarie, e si porrà mano alle amministrative, alle organiche, cioè a quelle che sopratutto importano allo Stato ed ai cittadini italiani; e che furono trascurate dalle precedenti legislature?

Certo l'allargamento del suffragio non è riuscito a mostrare il consenso del popolo alla riforma, non essendovi stato che poche centinaia d'inscrizioni spontanee in Italia, prima che comitati e comuni, nell'interesse dei partiti, dei candidati o della legge v'avessero posto mano. Ma, posto che lo scrutinio di lista, in cambio di aiutar la trasformazione di questa Camera in una diversa, riesce una società d'assicurazione delle influenze elettorali presenti, e limitativo delle iniziative libere degli elettori, forse non si può, guardando al futuro, mirando più lungi al gioco di queste riforme, scoprirvi risultamenti avvenire via via diversi dagli immediati, buoni o cattivi? ed efficaci probabilmente, sebben lentamente, verso la crisi presente del Governo parlamentare d'Italia? Rispondere a ciò vuol dire tentare una risposta alla terza delle dimande che ci siamo proposte.

Lo scrutinio di lista mi sembra il primo segno in che apparisca e si provi l'esaurimento in questo paese della sua forma parlamentare presente. Perchè, se questa forma si fonda sul mandato e sulla delegazione, è chiaro che, allargato il collegio, gli elettori non possono più sentir di dele-

gare la tutela di bisogni concreti, ma solo di scolorite astrazioni; e se essa si fonda sulla designazione del più capace e del migliore, è chiaro che, mancando la possibilità della cognizione personale, la scelta avverrà per ciò che si riferisce e risuoni del candidato prescelto, più che per quello che se ne sappia. Si disse che alle relazioni tra uomo ed uomo, tra elettore ed eletto si sarebbe sostituito con questo scrutinio la relazione tra programma e programma, cioè una relazione molto più semplice della precedente. Ma, lo svolgimento logico di questa ipotesi per giustificare l'allargamento del collegio, dovrebbe portare necessariamente al collegio unico di tutto lo Stato. Perchè non c'è ragione d'impedire, se le adesioni dagli uomini si riducono ai programmi, che votanti siculi e liguri, che abbian programma identico e speciale, votino per uno stesso che l'accetti. Ora, il più fiero nemico del dogma vieto della sovranità pareggiata del popolo, dell'ugual diritto al voto, io penso che non avrebbe potuto imaginare così di questo dogma una più feroce caricatura. Non è forse lontano infatti il dì che, per questo processo, sovrano e delegati acquistino un atteggiamento simile a quello di due automi che consentano nelle mosse per effetto d'un filo. Perchè in fatti il voto del primo, essendo sempre più dato al solo programma, il voto del secondo non potrebbe derogare al programma, unico legame legittimo tra'due: or ciò, quanto farebbe la sovranità del primo astratta e formale, tanto farebbe il mandato dell'altro necessario ed imperativo. L'esaurimento della forma rappresentativa, dal punto che apparirebbe così pura forma tutta, e mero congegno, riuscirebbe allora evidente ad ognuno. Ma il fatto è che di programmi e di politica generale mai s'è discorso così poco in Italia tra elettori e candidati e deputati come dopo lo scrutinio di lista. Fuori la Camera, e in pubblico, i nostri deputati son diventati i più taciturni di tutti i deputati europei. E non mai il programma è loro importato sì poco, e non mai è importato tanto la persona d'un uomo solo, del Presidente del Consiglio.

Se non che, come nessun popolo è del tutto inorganico, finchè esso non sia morto, così a noi pare che si possa dire

che non sia in crescente pericolo oggi se non la forma presente parlamentare del sistema rappresentativo nelle nazioni continentali europee, e specialmente in Italia; e che lo scrutinio di lista, se annuncia il decadere della forma vieta, se accenna al venir giù della vecchia spoglia politica, può rendere più agevole l'apparir della forma nuova futura, più confacente all'organismo stesso della nazione. Questo scrutinio dimostra, nel campo politico, l'insufficienza moderna delle circoscrizioni topografiche minori. Resta a veder solo se, durante questa crisi, quel che si perde in relazioni concrete e topografiche, tra gli elettori e gli eletti non sarà compensato da una nuova intensità di relazioni, da una specificazione concreta e viva del mandato, dall'affermarsi dell'arti e delle funzioni meglio distinte nel campo politico, tra il decadere delle circoscrizioni topografiche. Se sorga questo correttivo del suffragio e del collegio allargati, la lotta nelle legislature avvenire può accadere che si avvivi non più tra' partiti politici esauriti; ma al tutto tra dottrinarii ed uomini pratici; tra i politicanti e gli interessi larghi e concreti, che chiedano con vigore la loro rappresentanza, e che potrebbero levar distinta la loro voce molto più facilmente nel collegio e nel corpo elettorale larghi che nei più stretti durati fino a pochi anni fa.

Certo in collegi larghi è scemato il modo alla tacita stima di raccoglier voti consapevoli sullo stimato, e cresciuta la disperazione degli interessi minori, non soddisfatti qui sinora direttamente, pel difetto di organismi speciali e di consapevoli autonomie; e solo sollecitati in parte dianzi dal patronato dell'eletto sul piccolo collegio. E la mala voglia crescente ha fatto più credulo molto volgo alle panacee delle riforme vuote politiche. Pure, poichè per verità l'ambiente europeo e la coltura crescente sfatano sempre più i demagoghi; poichè la mala fortuna dei più romorosi di loro, i francesi, non incoraggia fuori; poichè la voce degli interessi economici si fa sempre più potente, e questa voce è contradittoria a quella dei politicanti dottrinali, è possibile, anzi è probabile che associazioni de' ceti più colti e più interessati alla pace pubblica si facciano innanzi più di prima;

e, profittando del cader dei partiti e dell'ampliarsi de'collegi, si affermino qui per ceti e per arti i possidenti di terre e gli industriali prima, e poi contadini ed operai; e preparino così una vita più organica e più saldo fondamento a'partiti avvenire. Ed a questo movimento, che già ha dato qualche segno in Italia [1] dovrebbero attendere i politici di mente larga, amanti della patria più che di sè e delle tradizioni meramente politiche del proprio partito, sorte nel periodo glorioso, ma ormai tramontato, del nostro risorgimento. Qui dovrebbero apparire e adoperarsi la previdenza politica, la indipendenza dal passato, l'agilità della mente e l'onesta ambizione degli statisti giovani e nuovi. Ad ogni riforma politica formale, ad ogni rimasticatura tarda di vivande giacobine, alle proposte dell'indennità de'deputati, e delle riforme statutarie, del suffragio universale degli ineducati o dell'abolizione del giuramento politico, non rimanersi stupiti, non affermarsi, come accademici, pronti a discutere ogni novità dottrinale, non accettare così implicitamente la trasformazione della Camera in Convenzione o in Accademia; non affrettarsi a riconoscere per solito liberali in sostanza gl'intendimenti dei demagoghi. Ma opporre franco il concreto all'astratto, le riforme che interessino davvero questo o quel ceto ai dogmi che solletichino soltanto i più ignari. E non mentire sopra tutto a se stessi, non contraddire alla scienza moderna rifiutando di usare il libero esame e la critica pratica anche verso i dogmi del 1789; [2] anzi riconoscere che quella rivoluzione oltre ad essere stata inutile per ciò che volle affrettare, oltre ad aver ritardato per violenze opposte e successive il progresso dell'uma-

[1] È nota la importanza crescente delle associazioni agricole e industriali con base assai più larga dei collegi, nell'opera legislativa degli ultimi anni in in Italia.

[2] Conf. p. es. in Ezra C. Seaman *Le systeme du gouvernement americain* ec. trad. Hippert. Paris, Guillamin, 1872; dove è dimostrato, fra l'altro, che la base del governo degli Stati « non è il consenso dei governati, ma la natura e la condizione dell'uomo, e le leggi di natura stabilite dal Creatore » p. 172. V. pure la splendida confutazione che fa il Lieber nel libro, anche americano, sopra citato, della massima volgare *Vox populi vox Dei*, in politica.

nità, come ha limpidamente dimostrato il Manzoni, il più sereno ed autorevole testimone di quei tempi, ha essa sviate le menti dal naturale processo della scienza politica, che come tutte le sperimentali s'appone solo quando procede dai fatti alle riforme, e guasta e rovina quando rifacendo oggi il processo dottrinario, insegna a discendere da *grandi principii* non dimostrati e non veri alle mutazioni radicali, negative ed arbitrarie quasi tutte. Non si credano assolti d'ogni dovere dopo aver detto che il secolo corre alla democrazia; come se vi potesse esser progresso verso l'astratto e lo scolorito, e non fosse vero il contrario. Il vero è che è men facile sforzarsi di dar vita alle democrazie sempre più distinte, che maturano in ciascuno Stato, studiar le singole e mature quistioni sociali, che intronarsi le orecchie ed inchinarsi con musulmana rassegnazione ai dogmi altrui non disinteressati, di una sola democrazia e d'una sola questione sociale infinita. Quello che sopra tutto importa è che i nostri statisti più autorevoli, di Destra e di Sinistra si persuadano a tempo che la vecchia forma rappresentativa italiana irreparabilmente rovina; e che nella nuova a loro bisogna sceglier presto tra l'adattarsi alla pratica tutela degli interessi maggiori e distinti dei ceti del paese, o lo stare a guardare dove ci gittino la furia dottrinale e l'atavismo giacobino dei nostri demagoghi.

Rimane che si risponda alla quarta ed ultima delle dimande che ci siam proposte in principio di questo paragrafo, cioè: Verso quale indirizzo gli statisti italiani dovrebbero avviare oggi l'opinione pubblica, onde radicalmente si provvegga a questa corruzione della forma presente del governo rappresentativo tra noi; e qual parte potrebbe prendere in ciò il Capo dello Stato.

Avvenuto l'allargamento del suffragio, se questo è stato già fatto in un limite molto più ampio che non fosse richiesto e dalla attitudine provata e dalla volontà espressa dei nuovi inscritti, rimane che si adatti ora l'attitudine di costoro al nuovo dritto, poichè non s'è voluto adattar la concessione del dritto alla loro attitudine ad esercitarlo consapevolmente e maturamente. È debito stretto dello Stato però, da una parte il promuovere presto l'educazione pub-

blica, e dall' altra lo specificare il dritto secondo le attitudini provate, e *stabilire l'adattamento al voto, per ciascun campo in cui sia matura la speciale coscienza di un fine amministrativo e politico.* Il censo ed il saper leggere e lo scrivere rimangono, a questo riscontro, indizii entrambi insufficienti e vani. Invece la durata nella scuola e nel servizio militare, e gli esami ed i gradi ottenuti potrebbero meglio, caso per caso, funzione per funzione, col temperamento forse del voto plurale dei più colti ed agiati, conciliare il dritto già conceduto colla proporzione necessaria fra le educazioni diverse, per l' esercizio onesto del dritto elettorale, distinto pel comitato scolastico, pel comune, e pel deputato. Il criterio fondamentale di questa proporzione dovrebbe essere *la presumibilità della coscienza del limite e dell' efficacia, distinte per ciascuna specie di voto.* Il suffragio universale poi avrebbe a diventar base, come abbiam detto sopra, delle elezioni per le instituzioni di beneficenza pubblica.

A me sembra che la prevalenza degli interessi economici maggiori, e la loro lotta, e la distinzione dell' educazione e del tirocinio diversi tra le varie professioni ed arti siano quelle caratteristiche che, diventando sempre più prevalenti, son disposte a ridar vita e forma alle parti politiche negli Stati moderni. Il cadere dei privilegi e delle distinzioni ereditarie, e lo specificarsi necessario e crescente delle colture e dei tirocinii, sostituiscono la coscienza viva dell' arte, della professione e degli speciali interessi di esse, a quella della nascita e del ceto. La coltura generale è sempre più diffusa; ma la speciale si fa sempre più necessaria e difficile. In Europa si crede spesso d' aver tutto detto circa l' avvenire dei partiti politici discorrendo di progressisti e di conservatori. In America queste distinzioni appaiono vecchiumi o ciarpe straniere; e la lotta è vivissima invece fra gli agricoltori pel libero scambio, e gli industriali protezionisti, tra Sud e Nord. E, se si confronta la base delle distinzioni politiche di quel paese con quella che hanno le italiane, si vedrà subito che quella è salda e le nostre son retoriche: onde deriva poi che la corruzione politica quivi si ferma

quasi solo nel meccanismo elettorale, e qui invece trascende sino nel fine stesso dell'elezione. Ivi si mentisce o si corrompe per eleggere altri, ma nell'interesse sentito d'una parte; qui, poichè la parte si sente poco, si mentisce e corrompe più spesso direttamente in prò de' candidati, da loro stessi, e nell'interesse diretto, più o meno morale, delle loro persone; il quale appare predominante alle loro fantasie, od a quelle de' loro aderenti e clienti. Così l'ideale politico nazionale alcuni tra gli stessi deputati, e quasi tutti gli altri fuori la Camera riconoscono che è declinato rapidamente, dal 1870 ad oggi, da' vecchi ai nuovi uomini politici. Ed abbiam visto anche che l'allargamento del suffragio e lo scrutinio di lista non promettono di temperare, ma già anzi allargano questa corruzione; perchè indeboliscono le relazioni oneste, e le possibili correnti consapevoli di stima tra elettori ed eletti: mentre non si fa viva ancora una corrente nuova che renda la Camera eco di grandi e pratici interessi nazionali, o la disciplini per grandi fini obiettivi ben sentiti, come quelle dal 1848 al 1870.

Ora se oggi più di prima ogni uomo può diventar di ricco povero, e viceversa, appunto pel mancar dei privilegi e delle classi ferme giuridicamente, è certo che molto men facilmente di prima un uomo potrà divenir da agricoltore artigiano, o da avvocato commerciante; chè ogni tirocinio diventa più lungo e difficile. Ognuno intanto potè legalmente divenire rappresentante di tutti confusamente, finchè il collegio fu piccolo e numerosi i ceti privi di dritto elettorale. Mutato ciò per legge, allargato il collegio ed il suffragio, divien possibile a poco a poco un fatto nuovo; la specificazione del corpo elettorale, e la sua rispondenza ai tirocinii, agli interessi, alle arti diverse. All'organismo sociale privilegiato dei secoli scorsi potrà succedere un organismo nazionale, simile a quello cittadino de' tempi migliori di Firenze e d'altre città divise ed organate per arti. Rimane che ora nella nazione, come già nella città, all'organismo sociale che s'inizia, alle associazioni per arti che s'affermano si attenda a far corrispondere a tempo l'organismo delle rappresentanze, o almeno a non impedirlo.

Certo, se l'organismo politico nuovo si facesse a tempo rispondere al nuovo organismo sociale, si ravviverebbe il primo dal secondo. Gli operai, se rappresentati dai loro, perchè educati e legati in ogni arte da tirocinio sempre più lungo, più facilmente smetterebbero il vezzo di affidarsi a meri demagoghi. È possibile che la mente loro si snebbii, se trovino, poichè il potranno, la soluzione più semplice al loro bisogno, quella di farsi rappresentare da' loro e per loro. In Inghilterra le *Trade-Unions* anni fa riuscirono a mandare tre operai nella Camera de' Comuni, sebbene ivi sia difficilissimo che, in que' collegi così stretti, gli operai si trovino in maggioranza. La stessa difficoltà è in Germania, e pure talora vi è vinta. In Danimarca, dove il collegio è *totale* [1], prevalgono nella Camera elettiva gli agricoltori. Nella tornata del 5 ottobre 1886 della Camera dei deputati austriaca, il *club* austro-tedesco presentò alcuni progetti di legge, per cui, creandosi 26 Camere degli operai nella Cisleitania, con officii analoghi a quelli delle Camere di Commercio, quelle 26 Camere proposte dovrebbero aver dritto di eleggere nove deputati alla Camera elettiva politica. E quivi già da un pezzo la grande possidenza ed altri ceti sono rappresentati distintamente. In ciò l'impero-austro ungarico ha trovato basi salde alla sua rappresentanza politica fra tanta discrepanza di nazionalità. Da noi abbiamo già tre o quattro operai nella Camera, tuttora mancipii dei radicali; se crescesse il loro numero probabilmente li avremmo liberi rappresentanti del loro ceto, e nel limite dello Statuto. Inoltre l' allargamento del collegio potrebbe facilmente arrivare ad un punto che non tutti gli operai insieme, ma questa o quell'arte o ceto sociale moderno, non privilegiato, ma sempre più distinto dagli altri per l' educazione o pel tirocinio, potrebbe sperare di avere il deputato, che rappresenterebbe specificatamente l'arte od il ceto. Se non che, come ho accennato nel Proemio dell'opera presente, all'operaio ascritto alla setta, al settario che neghi le instituzioni e si propone anche di distruggerle, il nuovo ordinamento

[1] Chiamo così quello che abbia a limiti i confini dello Stato, e per ciò sia unico rispetto a questo, e comprenda tutti gli elettori e tutti gli eletti.

ideale della rappresentanza negherebbe il diritto al voto, come si nega ora l'entrata nel parlamento a chi non giuri fede al Re e allo Statuto.

Forse le due Camere de' parlamenti risponderanno un giorno nelle nazioni, una a quel che valevano in una sola città le Arti maggiori, e l'altra a quello che vi valevano le minori. [1] Le categorie da cui si cavano i nostri senatori, secondo l'art. 33 dello Statuto, sono la semenza di alcune di queste rappresentanze; sebbene fin qui nominate e non elette.

Lasciando stare le suddette previsioni sull'avvenire del Governo rappresentativo, osservo solo che sarebbe bene avere in mente quel che v'ha di fatale e di provvido in questo processo, nella fine del secolo presente. E, tornando all'Italia, è chiaro che delle due Camere, la più bisognosa di riforme ora è il Senato; come si vede dalla fiacchezza crescente della sua azione, e dalle preoccupazioni manifestate da alcuni senatori. Su questo punto dirò francamente ch'io non credo necessaria una propria riforma dello Statuto nostro, per riformare radicalmente il nostro Senato e ridargli vita efficace. Basterebbe invece, a me pare, una lieve riforma legislativa, ed una più importante ma più facile mutazione nell'atteggiamento nel Capo dello Stato, nell'esercizio d'una delle sue maggiori prerogative.

Poniamo infatti che una legge consentisse ai professori universitarii, ai magistrati, ai possidenti agricoli maggiori ed alle Camere di commercio, di raccogliersi ogni triennio in assemblee regionali o nazionali, per proporre alcuni nomi pel Senato, proporzionatamente alla importanza di ciascuna categoria. E poniamo che, dopo ciò la Corona pigliasse l'uso di scegliere essa da sè, e quasi solo tra' proposti da queste assemblee consultive i membri di quelle categorie, che son poi le più numerose fra le annoverate dall'art. 33 dello Statuto. Certo man mano si vedrebbe allora crescere l'autorità del

[1] Le prime erano in Firenze Giudici e Notai, Mercanti di panni, Cambiatori, Medici e Speziali, Lanaiuoli, Setaiuoli, Pellicciai; le seconde Beccai, Calzolai, Fabbri, Calzaioli, Muratori, Vinai, Fornai, Oliandoli, Linaioli, Chiavaiuoli, Corazzai, Correggiai, Legnaiuoli e Albergatori.

Senato, limitandosi la prepotenza ministeriale in quelle nomine, e risultando più provata e più solenne la competenza ed il merito speciale di molti senatori. Questi sarebbero anche essi rappresentanti specificamente di qualche cosa. E allora sarebbe dall'opinione pubblica riconosciuto che vi dovesse essere qualche limite a ciò che più importa ora limitare, l'assolutismo della Camera elettiva e de' ministri; ora cortigiani questi di essa, ora favoriti, ora arbitri, ora zimbello, come i cortigiani d'altri tempi de' re assoluti.

E questo, come si vede, si farebbe, invece che con una riforma dello Statuto, col ravvivare in pratica il dritto che per siffatte nomine dei membri vitalizii dell'altra Camera è dato al Capo dello Stato; che da un pezzo appare che di questo dritto non faccia uso che nella forma. È chiaro poi che, dando base più salda insieme o più viva così al Senato, questo ripiglierebbe presto quell'autorità che è necessario che abbia per l'equilibrio delle funzioni dello Stato. Accadrebbe anche che i ceti chiamati a fare quelle proposte di candidature legali pel Senato, acquisterebbero, per questo solo fatto, una coscienza più viva e più pratica della loro efficacia, proporzionata alla maggiore autorità dei senatori nominati via via per la designazione di que' ceti. [1]

Che se, a fronte di quelle assemblee elettorali degli abbienti e dei colti per le candidature al Senato, altre ne sor-

[1] L'on. senatore Artom, nell'introduzione alla sua versione dell'opera del Gneist *Lo Stato secondo il diritto* (Bologna N. Zanichelli 1884 a pag. 34 e 37) propone che un Consiglio privato composto de' più alti personaggi dello Stato, d'ogni parte, oltre al dar il suo voto sulla facoltà che chiedono i ministri al Re di presentar proposte di leggi, dovesse dare il suo voto sulle nomine de' senatori. Accetto la proposta, che s'aggiunge e non contraddice alla mia; e nessuna delle due poi include alcuna modificazione allo Statuto del regno. Nell'*Opinione* del 4 Luglio 1887 il senatore conte Alfieri scrisse che la Commissione de' senatori che allora discuteva la possibilità della riforma del Senato la voleva nei termini dello Statuto; nel senso di volere che fosse resa verace l'iniziativa regia nella scelta dei senatori, e cessassero le proposte ministeriali dei candidati. E soggiungeva che questa fonte di elezioni non sarebbe meno rispettabile ed autorevole se schietta e diretta dal Re, che la fonte elettiva del potere della Camera bassa. Ed in ciò siamo d'accordo con quello che io avea già scritto nella 1ª ediz. del 1882, ed ora qui ripeto sostanzialmente per questo punto.

gessero nel paese, di artigiani e di contadini; se per esempio pigliasse forma viva e specificata per arti in Italia l'organismo dei sindacati artigiani, se per quelle, agevolate ad ogni partecipazione alla cosa pubblica, e non sospettate finchè procurassero gl'interessi dell'arte e non quelli dei demagoghi, si riuscisse qui a trarre dalle sette nella vita politica la parte più viva del popolo, come già Garibaldi se la trasse dietro dalle sette chiuse ai campi di battaglia (precipuo merito patriottico di cui il grand'uomo andrà onorato tra italiani futuri), ed ampie associazioni delle arti principali in tutto il paese preparassero l'elezione di alcuni loro deputati, il contrapposto fra le due Camere risulterebbe felice o fortunato. E l'organismo politico dell'Italia nuova, avviandosi alla sua specificazione, s'avvierebbe al suo compimento.

Forse, questo processo potrà apparire a qualche lettore un avviamento al socialismo pratico ed all'internazionalismo. A noi sembra invece, attendendovi bene, che esso ne risulterebbe il più diretto correttivo. Se operai e agricoltori, come i professionisti e i possidenti, si raccogliessero in comizii speciali a preparar le elezioni e le candidature, abitualmente, in collegi molto larghi, presto accadrebbe che raccostati alla considerazione dei loro speciali interessi, il limite del possibile e il contrapposto degli interessi diversi tra' agricoltori ed operai, e tra artigiani ed artigiani si farebbe in loro più vivo e chiaro. Man mano, io credo che questi comizii si purgherebbero di avvocati e di demagoghi, trovandoli incompetenti e risibili. E poi, operai ed agricoltori d'una gran nazione, sentirebbero il danno dalla concorrenza straniera, e non si mostrebbero più teneri de' socialisti d'altri paesi. I consumatori avrebbero a loro naturali rappresentanti gli eletti dal ceto più largo, dai contadini; nel tempo stesso che la comunanza dell'interesse di ciascun'arte per tutta la nazione ravviverebbe praticamente la coscienza della patria; e gl'interessi nazionali anche per questa via prevarrebbero a' municipali. Nè sarebbe da temere la oppressione de' colti e degli agiati per parte degli altri ceti, quando l'educazione, efficace perchè specificata, farebbe sempre più chiaro a tutti il pregio della coltura negli eletti e la provvidenza de' capitali in mano

de' colti. Solo gli spacciatori di parole, avvocati sofisti, professori demagoghi, i venditori insomma di fumo scapiterebbero di credito, in tanta e sì nuova gara politica di ceti pregni del senso della vita pratica e dei loro reali insieme e nazionali interessi.

Ma torniamo al tempo nostro ed a quello ch'è possibile ora. Nulla di ciò, io penso, potrebbe iniziarsi prima che fosse diventato ben chiaro mediante successive risoluzioni vigorose del Capo dello Stato nei momenti difficili, che il Governo d'Italia, trasceso per alcuni lustri in parlamentare s'avvia a ridiventare, secondo lo Statuto, un governo rappresentativo. Un Governo in cui i ministri li scelga il Re davvero, le Camere votino i bilanci, e le leggi le facciano davvero insieme tutti i poteri dello Stato; ridando il naturale primato al più alto di tutti, il solo che può guardare nell'avvenire e così tutelarlo più degli altri. Chi è messo più in alto sul popolo, per guardar lontano, è uopo che oggi dica quel che vede: e consigli ed inizii Lui quel che più gli sembra chiaro, provvedendo di là, nella declinazione presente evidentissima della forma parlamentare transitoria del Governo italiano.

Con questo cenno ci pare d'aver aggiunto come un corollario politico, una conclusione, a questa parte del nostro libro, in cui abbiamo trattato delle instituzioni organiche più mature in Italia. Se non così maturata nelle sue parti come per le instituzioni scolastiche o di pubblica beneficenza, la specificazione che propongo dell'organismo parlamentare italiano mi sembra del pari un urgente bisogno; ed è uopo però che se le ritrovi la sua forma, la sua espressione legale, al più presto.

CAPITOLO VII.

Elementi ed ostacoli per le riforme organiche in Italia

SOMMARIO. — § 1. Come la discordanza tra la dottrina e la vita italiana si riscontri nelle riforme inorganiche usualmente proposte. — § 2. L'uscita dall'assolutismo portò la reazione liberista. — § 3. L'indirizzo dottrinario del ceto dirigente deriva dalla dissoluzione degli individui, e la accresce. — § 4. Difficoltà delle fermate, in paese non ordinato instituzionalmente. — § 5. Necessità, condizioni e posto delle prossime colonie italiane. — § 6. Doveri presenti della Monarchia italiana. — § 7. Conclusione dell'opera.

I. Abbiamo toccati ne' capitoli precedenti, secondo che ci ha permesso la nostra cognizione e la misura di quest'opera i punti che ci son parsi più degni di nota delle condizioni italiane presenti; e la natura e l'indirizzo delle riforme più necessarie. E notiamo che il disagio amministrativo e politico crebbero qui dal 70 all'89, in un periodo di pace e quasi di prosperità. Or se in siffatte condizioni, le oppressioni dei tirannelli locali premono, rafforzate sempre più dall'ingerenza amministrativa dei deputati, la sicurezza pubblica rimane incerta, non iscemarono i troppi reati, o nella Camera e nel paese i partiti si disfecero, pure crescendo la ricchezza pubblica, questo tempo pare opportuno a promuovere agiatamente la riflessione.[1]

[1] « Tempi tristi, o agitati, o commossi possono saggiare gli animi degli uomini, ma un periodo di prosperità materiale e di pubblica fiacchezza saggerà le instituzioni di un paese. Son questi i tempi più difficili, e la libertà si perde almeno così facilmente mentre si dimora in una riva piacevole, come rompendo contra spumosi frangenti. » V. Lieber op. cit. C. XXVII, pag. 329.

Abbiamo accennato, in fine del capitolo terzo, dopo larga enumerazione di fatti come il problema più urgente apparisca oggi in Italia quello della eccessiva delinquenza; ed in secondo luogo quello delle difettive corrispondenze, nell' amministrazione locale e nella politica, tra il paese ed il ceto dei suoi governanti; e come entrambi si vadano rendendo più difficili a risolvere per l' accasciamento progressivo della tempra, derivante dalla educazione nazionale poco virile e dalla lunga pace, non comportabile senza decadenza da un popolo meridionale. [1]

E dicemmo pure che i problemi sociali che appariscono ogni dì più acuti, sono tali perchè da una parte lo Stato nuovo non appare nè terribile nè provvido; e perchè il difetto di educazione popolare esclude la misura ne' risentimenti individuali, e il difetto di campi geniali d'azione collettiva inasprisce lo scontento dei ceti meno felici.

Discorremmo quindi, dal capitolo quarto al sesto, delle riforme possibili come rimedii.

Resta a vedere quali avviamenti potrebbe scegliere, e che impacci incontrerebbe chi si accingesse a trarre l' opinione pubblica nell' indirizzo proposto qui innanzi.

Chi ci ha seguito finora avrà veduto come, a parer nostro, quelle che si chiamano riforme sociali, e quelle che si dicono riforme amministrative e politiche non solo non vadano separate nel concetto d' un riformatore di mente larga, ma non possano tra noi essere concepite nè attuate oggi senza riscontri e senza correlazioni. In pratica, nella stampa quotidiana e nelle proposte parlamentari, naturalmente siffatte riforme diverse vanno studiate e discusse ad una ad una. Ma una scuola di studiosi assidui dello Stato e del popolo nostro, quali essi sono, e di propugnatori operosi delle riforme necessarie, non potrebbe, ci sembra, procedere con frutto dagli studii al concludere, se non fermandosi sulle più urgenti riforme, di cui in questi ultimi capitoli abbiam tentato di tracciare qualche lineamento. Gli ostacoli precipui che importa evitare, e come ciò si potrebbe, li vedremo qui appresso.

[1] V. Vol I, C. III, pag. 337.

Le riforme che si porgono più facili allo studioso delle nostre condizioni, sono per solito quelle che si possono dire puramente politiche; l'allargamento, per esempio, del suffragio. Se non che il correre rapidamente per questa strada può sviare dalla vera: e parrà chiaro che ci svierebbe, a chiunque ci avrà seguiti sino a questo punto, ove il suffragio si intendesse di parteciparlo a tutti, senza averlo loro prima specificato. Ad altri la via più diretta per migliorare l'assetto presente dello Stato può sembrare invece una successione di riforme sociali, intese a singoli fini; come a regolare la emigrazione, o il lavoro dei fanciulli nelle fabbriche o la personalità giuridica delle banche cooperative: opportune riforme, se studiate con cura. Ma è evidente che, a destare l'attenzione del pubblico verso queste riforme, che ad una ad una non appariscono subito richieste da molti in giù, nè prudenti pei loro effetti in su, s'urterà facilmente contro la distrazione solita tra noi.

Temiamo che piú d'uno dei pochi studiosi che avevamo, di riforme sociali ed amministrative, abbia varcato in questi ultimi tempi que' limiti, ed obliati que' riscontri che a noi sembrano necessarii perchè potessero fruttare le loro buone intenzioni. Dallo studio de' mali, dalla patologia, che man mano diventava più attenta e matura, dalle ricerche speciali sui disagi delle popolazioni italiane, s'è saltato da taluni alla cura sommaria, necessariamente empirica di questi mali, senza precedente studio di quella che potrebbe dirsi la speciale fisiologia del nostro corpo sociale. Può essere ad essi parsa questa una mossa ardita; ma a noi sembra invece un indizio di stanchezza, nel punto di passare dalle prime ricerche alle prime opere. A noi non è parso un buon segno l'esser taluno trascorso senz'altro dallo studio della camorra e della pellagra al pronunciarsi pel suffragio universale. Se non che pare un fato nella presente condizione di cose che gli stessi studiosi di problemi sociali, divenuti deputati, abbiano sentito meno di prima « la verità effettuale delle cose » in quell'ambiente dottrinario e dogmatico che è la nostra Camera dei deputati.

Per chi creda che il popolo, col suffragio universale politico,



possa più presto riconoscere sè stesso, e provvedere a' suoi mali sociali ed amministrativi (il che, per quello scopo, finora non è accaduto punto ai popoli che han tentata questa via), ogni studio minuto, ogni altra opera di scrittore, di ricercatore, di medico di sifatti mali può dirsi superflua. Ed il fatto è che anche in Italia, concesso questo suffragio al popolo disciolto, rimarrebbe grande come prima la discordanza tra la dottrina e la vita. Perciò il più delle volte il pubblico è indotto a non aver gran fede nel successo, nel punto che i savii, anche più virtuosi e pazienti, di botto trapassano dal minuto studio de' mali a proposte sommarie di rimedii.

« Il suffragio universale è poi una forza che spezza via tutto, e sì grande che il suo solo apparire abbatte ogni cosa innanzi a sè. Un suffragio universale inorganico si può acconciamente dire che volge tutto il potere del popolo e la sovranità nazionale in mano del Governo, e così terribilmente da confondere la sovranità col potere assoluto, l'assolutismo con la libertà »[1]

Al disagio presente italiano si può dire che non s'è provveduto, per alcune caratteristiche contraddizioni tra le dottrine più comuni al ceto dei governati ed i reali disordini della vita dei governanti: contrasto talora così evidente che si finisce con seguire spesso piú dottrine opposte, secondo i casi e i disagi diversi della vita nazionale.

1ª. È contradittorio, per esempio, il desiderio d' una maggiore libertà nella vita locale, con quello d' una maggior quantità di funzioni che si vuol cumulare nei congegni elettivi presenti. Dopo molti studii, molti discorsi, molte proposte, se non s' è riuscito a scoprire che la quistione è insolubile fra i tre soli termini tra cui la si gira, Stato, province e comuni, s' è finito di certo col sentir confusamente che il vero desiderato popolare è tutt' altro che il vedere sindaci e consigli più affaccendati e più potenti che ora. Le grida dei maestri non pagati, dei creditori dei comuni in pericolo, dei villani frodati o che tali si credono, dai comuni, per le terre demaniali da spartir loro da ottanta anni

[1] V. Lieber. ivi C. XXX, pag. 357.

in alcune province, suonano ormai tanto forti dal coro, quanto suonava dai nostri attori politici sino a poco fa la servitù dei comuni impacciati ad ogni passo dallo Stato. Fra le due spinte opposte non si riforma intanto nulla o quasi, ovvero si preme caso per caso, dove lo scandalo presente è maggiore: preparando così dal lato opposto altrettanti ed altrettali disordini futuri. Ad un democratico che chiede che le scuole siano amministrate dallo Stato, ad un ministero che vuol limitare la facoltà dei comuni nei prestiti, fa contrapposto una grossa schiera che chiede elettivo ogni sindaco, perchè sia più indipendente dallo Stato, ed il comune abbia più schietta autonomia. E non mancheremo d'aver subito, fatta questa riforma, nuovi e più forti lamenti. Perchè, se eletto il sindaco, sarà più indipendente che ora dal Governo, da' politicanti maggiori e da' partiti, cioè di su, chi compenserà in giù le scemate guarentigie delle minoranze, forse da lui ora meno oppresse, e che possono essere anche le le maggioranze de' non elettori? E quando si vedessero cento o dugento sindaci iniziar la parodia delle repubblichette medievali, chi potrebbe porli a posto, senza disordini maggiori di quelli che ora derivano dalla condizione di officiali che almeno, oltre il partito che passa, debbono osservanza, per durare in officio, al Governo che permane? Non è evidente in ciò la contraddizione tra la vita reale italiana e le dottrine dei riformatori dottrinarii, che da certi suoi mali trapassano ai soli rimedii facili, che sono gli empirici, senza cognizione della fisiologia, direm così, del nostro paese?

Il discentramento instituzionale dalle complesse funzioni presenti e locali dello Stato, dai comuni e delle province, può risolvere la contraddizione della insufficente libertà locale e della incapacità e prepotenza usate finora dai municipali e dai sindaci, invincibili ora per le molteplici funzioni oggi loro commesse. Ed il rimedio alle disordinate aziende dei comuni o delle province italiane, che inclinano sempre più al fallimento, non è possibile ritrovarlo se non nel far possibile un largo riscontro preventivo delle spese; il quale poi non può rendersi vivo se non appropriando le competenze ai voti, e, possibilmente, le imposte ai varii servigi: specificando

i confronti locali, e rendendo prossima e pronta la giustizia amministrativa. E dare così il modo di render comportabile da una parte e precisa dall'altra la responsabilità, determinandola secondo i fini, per contribuenti e per eletti diversi; e dando luogo forse anche mediante il voto cumulativo alla entrata nei consigli di persone designate e disposte ad un riscontro che agevolerebbe poi quello del giudice amministrativo: rendendo infine innocuo, col ridurlo a limitata competenza, l'ufficio del sindaco. Si scemerebbero così le crisi, prevenendo quegli impegni morali, figli di subiti impulsi a nuove spese; di che poi è vano voler impedire meccanicamente le conseguenze colle revisioni di Deputazioni provinciali o di Giunte amministrative, elettive in tutto o per la più parte; o co' limiti nella facoltà di far prestiti a chi può più presto raggiungere l'abisso del fallimento colle inversioni del bilancio o co' boni di cassa.

Qualcuno propose, come rimedio ai disordini dei comuni italiani, un ripiego svizzero, ed un tempo italico, i *Convocati*, cioè il voto popolare, che si richiederebbe in alcuni casi per sancire le risoluzioni de' Consigli, lasciando intatte le circoscrizioni presenti.

Ma questa maniera di freno popolare, nel caso che si lasciassero le presenti competenze, come si presuppone, ai nostri comuni, verrebbe a fallire per solito nelle nuove spese: così perchè la maggioranza del Convocato sarebbe di quelli che pagano meno; e perchè contro la proposta d'una spesa desiderata i più non vedrebbero chiaro come essa aggraverebbe i contribuenti; e ciò per la mistura di tutte le spese e di tutte le imposte ne' bilanci de' presenti comuni.

Onde sarebbe facile che sifatto *Convocato*, successivo al voto del Consiglio comunale presente, gusterebbe assai di più il vantaggio della spesa e ne peserebbe meno il carico, che già non avesse fatto quel consiglio comunale, che poi chiedesse all'assemblea popolare una più larga sanzione sul già votato da esso. Comuni piccoli e raccolti su monti o in vallate, fantasie lente, abito di mente disposta ad umili computi possono in qualche paese poco impressionabile far pregevole quel rimedio, quella sanzione d'un voto più largo e

senza possibile discussione fra tanti, su una proposta necessariamente sommaria in mente ai votanti. [1] Invece tra noi questo, come ogni rimedio estrinseco, meccanico, inorganico, alle già squassate finanze de' nostri comuni, mi pare che perpetuerebbe i danni, dando maggiore efficacia alle subite correnti fra turbe impressionabili; ed invano poi pentite, perchè incapaci, nella condizione complessa delle aziende locali, d' intendere a tempo le conseguenze d' un voto popolare.

2ª Si contraddicono anche l' opinione diffusa tra i governanti ed un bisogno della vita de' governati, in quello che molti propugnano, che si limiti, con una serie di provvisioni esterne e meccaniche, con difese diverse la ingerenza del ministero nell' amministrazione, e quella dei deputati. Questo punto fu toccato, come parte del programma dell' opposizione di Destra dall' on. Minghetti, nel suo discorso di Napoli degli 8 gennaio 1879. Certo la verità dell' appunto, per una piaga che s' allarga, bastava perchè ei lo rilevasse in quel discorso polemico. Ma un osservatore spassionato potrebbe aggiungere che quel patronato de' deputati, diversamente da quello dei ministri, se è rovinoso per l' ordinamento politico d' un governo parlamentare, in Italia è figlio dell' indole e però indispensabile; e che giova anzi spesse volte alla equità, fino a che si difetti di organi e di rappresentanze più specificate, e perciò più efficaci e più dirette dei bisogni locali; e finchè si difetti di pronta ed alacre giustizia amministrativa.

Invero la ingerenza de' deputati si può dir che spesso colmi il vuoto di ciò che manca ai nostri organismi amministrativi, alla nostra giustizia locale; e che in qualche modo lo misuri. Si potrebbe osservare che se molti deputati inchinarono a chiedere lo scrutinio di lista, questo si sa che nacque da che quel patronato spesso li fastidisce più che non li lusinghi. Che se la corrente che combatta siffatto patronato diverrà forte, diverrà bandiera, come è da augurare, d' un partito ringiovanito, non si dee dissimulare ch' essa

[1] A proposta dell' on. Codronchi questo de' *Convocati* fu un ripiego, accettato dalla Commissione della Camera chiamata a riformar la nostra legge amministrativa nel febbraio 1881, riforma poi non discussa.

intopperà subito in un' avversione, in una corrente opposta che muoverà forse men forte dal ceto de' patroni, che da' clienti, che rimanessero privi di quella difesa certo illegale ora, ma praticamente efficace da trenta anni per gli interessi de' clienti politici italiani.

Qui finora nè Destra nè Sinistra provvidero a rendere convinti i cittadini più umili come essi possano operare da sè nelle amministrazioni locali, e sopravvegliarle; ed ottener la giustizia dagli officiali dello Stato senza protettori. Intanto un pretore disonesto, un sindaco prepotente, un agente delle imposte vessatore da chi potrebbe oggi esser frenato così prontamente, così efficacemente nelle sue minute oppressioni come dall' intervento d' un deputato? E come dunque il cittadino di tempra poco sdegnosa non si legherà ad una clientela che faccia capo al protettore politico, al deputato o al ministro, e non ne compenserà col suo voto e con quello de' suoi i pronti, i grandi e spesso non disonesti servigi.

Dunque « Senza la guarentigia prossima d' un giudice amministrativo locale e non sospetto, senza il convincimento di poter gli elettori dare effetto alla propria volontà in instituzioni e voti specificati, ogni impedimento legale alle indebite ingerenze politiche accrescerebbe anzichè scemare la discordanza presente tra governanti e governati; e ciò in proporzione della efficacia stessa di quell' impedimento ».

3ª Si contraddicono poi talvolta fra loro due dottrine, dando indizio d' un simile disagio nella vita del paese. Questo è accaduto nella disputa sulla più opportuna estensione del voto politico ed amministrativo. Quella *capacità*, che pare a' più sufficiente pel primo, cede il posto al *censo* quando si discorre del secondo. E pure parrebbe, se il censo va inteso come indizio di quella, come si dice volgarmente, che o il censo sia indizio caratteristico in un problema oscuro, cioè della misura della capacità elettorale di ciascuno, ed esso dovrebbe prevalere anche più quando sia maggiore l' importanza del voto, e più arduo e meno commensurabile sia l' intervallo tra il voto e l' effetto di esso, come è nel voto politico. O il censo è una prova necessaria del diritto elettorale per sè; e la capacità allora non sarà possibile ravvi-

sarla da questo o quell'indizio se non come una prova abbreviata del censo, in tempi di gran mobilità di ricchezza e di larghe imposte indirette, come pare che fino al 1881 l'abbiano intesa le nostre leggi. Seguirebbe da ciò che meno nel voto politico che nell'amministrativo sarebbe opportuno allargare gl'indizi della capacità, perchè lo scopo del voto politico è più importante dell'amministrativo. Ovvero ogni uomo che ci nasce è capace, quando sappia leggere e scrivere o poco più, a dare il voto pel deputato; e sarà difficile persuadere come non possa essere capace del pari a poterlo dare pel consigliere comunale o provinciale. Ma allora si risica subito che tre quarti de' comuni d'Italia siano sfruttati dalle sette e da società operaie a danno de' possidenti. È chiaro come da queste contraddizioni non possano nascere che riforme elettorali cattive; e tale però è quella che sta per andare in atto quest'anno 1889.

La verità è che la parola *capacità* non può logicamente includere una affermazione assoluta, poichè essa esprime solo un contenente, proporzionato ad un contenuto, che non è poi definito nella stessa parola. Definito estrinsecamente il senso della parola, rispetto al voto, col supporre che a chi sappia leggere e scrivere si possa riconoscere in atto il dritto (che pur si reputa innato) del suffragio universale, siffatto limite esterno, siffatto espediente, arbitrario perchè relativo, contraddice al principio pel quale, in mente del suo autore, che è l'autore del *Contratto sociale*, si desumeva quel dritto dalla natura, che non crea leggenti nè scriventi. Tutte queste contraddizioni nascono dal bagliore d'una verità mezzo appresa, che oscura al solito peggio quel che non riesce ad illuminare. Ma si può risolvere pure in luce continua e sufficiente, integrando ciò ch'è incompiuto; cioè trovando con qualche pazienza il contenuto, del tutto relativo, di questa capacità; determinando questa rispetto ai fini, e però diversamente, caso per caso, o per dir meglio, instituzione per instituzione, *ciascuna* capacità rispetto a *ciascuna* specie di voto.

Così si può conciliare la dottrina, che si afferma assoluta,

della *capacità* elettorale, (e che invece la parola stessa dice che è relativa) con la verità.

Così si può conciliare poi il vantaggio della massima fiducia dell'elettore, specificandola, col vantaggio della massima competenza e della massima libertà successiva dell'eletto.

Dunque « Così per l'elettore come per l'eletto, perchè l'elezione non si riduca ad un disinganno, e si possa ottenere lo scopo di far partecipare i moltissimi alla vita pubblica consapevolmente, è necessario che i campi elettorali sian distinti secondo gli offici instituzionali diversi. »

Così vi saranno campi in cui il voto delle donne, per esempio, e quello degli analfabeti (quali eran certo i più fra gli elettori antichi e medievoli) sia legittimo; ed altri in cui torni evidente il bisogno di guarentigie maggiori, sia tenendo conto del censo, e sia del voto plurale; cioè di due o più voti concessi ad elettori di alcune categorie, votanti in uno stesso comizio con gli elettori ad un voto.

Da ultimo, diminuita così la difficoltà della scelta convinta, perchè sarebbe più strettamente determinato, quanto al fine, il campo di ciascuna elezione, ciò permetterebbe di allargare senza pericolo le circoscrizioni elettorali; sostituendosi così in più casi a' confini territoriali i confini instituzionali, che talora si confonderebbero coi nazionali. E ciò basti avere accennato in questo lavoro.

4ª. Un'ultima contraddizione nelle opinioni italiane, che ci piace qui rilevare, come corrispondente ad un altro disordine nella vita, si riferisce al limite dell'azione precipua dello Stato, che è quella della difesa del diritto de' cittadini. La nazione che comporta la pena frequente e grave dell'ammonizione, senza giudizio pubblico e formale, è quella stessa che comporta le associazioni repubblicane con proposito più o meno chiaro di venire ai fatti, da che, per la scarsa coltura dei più che vi si associano, si vede che ivi lo scopo non può essere un'accademica discussione. Si consente così allo Stato di difendere per via di presunzioni il dritto de' privati e non il suo; non la sua consistenza presente. Questa contraddizione delle opinioni e delle leggi verso le

due categorie, così diversamente trattate, di ribelli al diritto de' privati e al dritto del pubblico, nasce da ciò che a difesa dello Stato non s'è saputa creare una autorità siffatta che ciascuno sia costretto a dire che non dipenda da un partito o da una passione, se essa punisca chi quello offenda. Un' autorità reputata moralmente, e veracemente superiore a quella vita ritrosa e disciolta, che sembra quasi un privilegio nazionale a gran parte del popolo nostro.

Or quel tipo al quale abbiamo dianzi accennato, quel giudice censito ed inamovibile, non pagato e non eletto, non mescolato nelle gare locali nè nelle politiche, esso solo, ci sembra, potrebbe apparire al cospiratore al settario italiano non come un avversario, uomo contro uomo, quale gli appariscono di frequente gli altri giudici, non come un prossimo suo privo di autorità sicura, come spesso gli appariscono i giurati, ma come un giudice vero. A lui, capo se non organo delle investigazioni, a lui sarebbe consentito molto dalla pubblica opinione. Ogni associazione politica incostituzionale sentirebbe nell' intervento suo la risoluzione calma di chi non ha mandato da alcuno nè di fastidire nè di simulare.

E verso lui forse anche l' ammonito d' oggi si rassegnerebbe probabilmente a una condanna pubblica e precisa, figlia di convinzioni autorevoli, nella valutazione lasciata larghissima a quello dalla legge e del fatto; ed al pronunciato di una pena, che non nascerebbe solo da oscure informazioni d' un delegato, o d' un giudice meno rispettato.

E solo siffatti magistrati, nati così, rispettati così, se adoperati negli offici locali ne' quali sia oggi maggiore il sospetto e minore la mole degli affari normali, se educati sin da' primi studi, potrebbero iniziare quei discentramenti locali dalle funzioni dello Stato, che sono parte importante, sebbene non la maggiore, del gran problema del discentramento. È bisogno in siffatto discentramento funzionale che si concilii, come accadrebbe nella persona di quegli officiali, la larga delegazione dell' azione dello Stato, con un' alta riputazione, con un largo credito degli speciali delegati locali; credito poi che quivi più bisogna dove è più immediato, più sospettato, più geloso il loro contatto col paese.

Il processo dunque delle riforme sia sperimentale e positivo; ma lo scopo ne sia organico, per poter essere vitale.

II. La difficoltà poi che quest'indirizzo organico alle riforme politiche ed amministrative nostre sia riconosciuto pel solo vero, perchè è il solo conforme a natura, non consiste tanto nell'avversione che qui vi mostrerebbero per giusto istinto i politicanti di professione (de' quali poi l'accostarsi delle competenze speciali agli elettori speciali scoprirebbe subito la mala fede o la vanità), quanto nell'ignoranza dei più.

Disavvezzi per lunga servitù dalla considerazione di noi medesimi, il primo impulso a nuova vita che ci venne dalle Alpi trasse l'attenzione di questo popolo, nella fine del secolo scorso, piuttosto alle dottrine che all'energia straniera; onde la patria nostra ne fu riscossa che educata. Quindi l'abito di assumere quasi ogni indirizzo, ogni proposito politico o sociale, di fuori; abito tanto più usuale ora, quanto omai meno avvertito. La dura esperienza ci temperò certo l'indole, quanto ai procedimenti politici, nel rinnovamento nazionale; che però congiunse la prudenza all'audacia, e così ci conciliò la fortuna. Ma forse appunto una sì viva distrazione di fatti politici c'impedì peggio di ricercare nell'intimo noi stessi, e di provvedere a noi, quali noi siamo davvero. Così, interpetrammo lo Statuto del 1848 come se ci avesse dato un governo parlamentare in quel marzo, pari a quello caduto in Francia pochi giorni prima, e non un governo rappresentativo, come vuole il suo testo. Così alla veste amministrativa, di che coprì in fretta l'Italia il Rattazzi nel 1859, non fu fatta poi riforma alcuna sostanziale. La pace successiva al 1866 avrebbe potuto a ciò servirci, e ce ne fu qualche voglia. Ma, dopo la mutazione politica di Francia del 1870, pare che di nuovo la luce che più faccia impressione sia quella che ci si manda dall'Alpi, al meno tra le popolazioni gallo-romane che vanno dal Ticino a Rimini. Avremmo dovuto persuaderci dalla storia dal 1792 al 1870 che le nazioni risorgono con l'armi, ma non prosperano che conformando le instituzioni alla propria natura: che la Fran-

cia ci avea molto insegnato per la prima parte, ma non ci poteva insegnare nulla per l'altra. E pure qui moltissimi continuano a veder ogni luce politica in quella rivoluzione, a cui la Francia deve in sostanza se, tra tanto sangue e vitalità sciupata, oggi conta meno in Europa che cento anni fa.

La durata del disagio all'interno, e l'esempio delle nuove mutazioni di forme politiche in una gran nazione vicina fanno naturalmente inclinare un'altra volta i discorsi, se non il convincimento italiano, al vecchio andazzo; del credere alcune mutazioni di forme efficaci per sè di qualche rimedio, sebbene la loro inefficacia dovrebbe parer chiara a tutti, da che esse non posano in Francia e non vi durano, dopo il 1789. Così qui l'uscita dall'assolutismo cieco ha prodotta una reazione cieca quasi del pari, quasi un fremito del ritroso individuo italiano, sciolto dalle pressure vecchie, e pur disagiato tra congegni nuovi. Reazione *liberista* nel suo atteggiamento, e che dura ancora. Nacque perchè non fu a tempo provveduto all'organismo definitivo del paese, secondo la sua natura, per difetto di studii e di coscienza sufficienti nel piccolo ceto dei governanti. E di poi, come si tentò la prima volta un passo verso questo organamento, e fu tentato per opera dello Spaventa dall'esterno all'interno, per rinvigorire lo Stato di qualche nuova funzione, scoppiò quella lotta, quella separazione nel partito che sino allora avea governato, che forse non sarebbe apparsa se si fosse tentata a poco a poco la via inversa; di ravvivare le instituzioni, discentrandole secondo i fini sociali più prominenti e sensibili. Si può dire che lo Scialoja, nella sua proposta di legge sull'istruzione elementare e il Nicotera in quella della beneficenza pubblica abbian soli tentato qualche passo in questa via. Ma da ambedue questi si può dire che non fosse così sentita l'urgenza dell'autonomia organica delle instituzioni, come nello Spaventa apparve il 1876 il convincimento del bisogno che si rafforzasse, concedendogli la proprietà delle ferrovie, l'autorità pratica dello Stato. Quindi è che al nome de' *liberisti* non fu opposto quello di *riformatori organici*, ma quello di *autoritarii*. La tendenza dello Spaventa era chiara: quella che traspare

dai tentativi dello Scialoia e del Nicotera, da noi dianzi esaminati, forse non arrivò neppure a definirsi bene nella mente di quei ministri.

Rotto, per il rivolgimento politico italiano del 1876 e per l'eco di quello francese del 1870, il periodo d'aspettazione, e di tentativi di riforme più o meno mature, più o meno macerate dopo quelle precipitose rattazziane del 1859; diventata bandiera politica d'un partito il liberismo amministrativo, l'opera del Governo si ridusse, per queste riforme, ad una serie di tentativi meccanici ed esteriori, nel piegarsi a chi più lo tirasse, in fatto d'amministrazione. E, come sette e clientele erano costituite fortemente, ed avean germogliato col lusso delle vegetazioni parassite, sui congegni amministrativi preesistenti, si piegò a quelle; e si concessero loro quanto più liberi si poteva i loro campi d'azione: mentre che appunto le loro prepotenze e quei campi d'azione erano da studiare e da rompere. Su questo corpo mortificato, di cui ci scoprirono qualche lembo, anni fa, le relazioni concordi, officiali e private, del Bonfadini, di L. Franchetti e del Sonnino sulla Sicilia, come dianzi ce ne aveano scoperto qualche altro gli studi del Villari e del Franchetti sul Napoletano, fu conceduto di far le loro prove alle clientele politicanti, alle sette, alle associazioni incostituzionali liguri, milanesi, romagnole e marchigiane; coprendosi questo brulichio, questo dissolvimento con la bandiera di una dottrina, anzi d'un domma liberista, insipido e periglioso come la più parte de' dommi politici.

Quindi parve degna bandiera di Governo il non prevenire le offese allo Stato; ed il ridurre l'azione amministrativa dello Stato verso le cose, il ridurre le sue funzioni. Il che ebbe per effetto il doverla accrescere grandemente in pro di alcune persone, in servigio dei capi e rappresentanti di gruppi, sette e clientele.

Contro questa distrazione e dissoluzione cresciute (che si risolvono naturalmente in una progressiva diminuzione di libertà de' meno violenti) mancò e manca intanto da un lato quell'opposizione che avrebbero dovuta far gli stessi *liberisti* all'azione personale de' governanti e delle clientele,

e dall'altra quella ricerca attiva dei mali e quelle proposte concrete dei rimedii organici in che avrebbero dovuto insistere quei *riformatori organici*, ch' io auguro al mio paese, ma che non vedo ancora in Italia. I liberisti, a cui era parso scandalo consentire che lo Stato, *per legge*, comperasse le ferrovie, avrebbero dovuto poi essere i primi ad impugnare caso per caso tutte quelle ingerenze governative elettorali o amministrative, tutte quelle *violazioni di legge* a pro dei partiti, che furono enumerate tra gli altri, nell' opere del Minghetti e dello Zini, e nei discorsi di entrambi. Quelli tacquero invece, alcuni soddisfatti, alcuni rassegnati; e i liberisti toscani finirono col tornare alla Destra il 1880, ma senza portarvi più la loro bandiera, dopo fallita nell'azione.

Or non basta più aver dimostrato, come s'è fatto in parte dai veri e soli eredi della scuola toscana, tradizionalmente sperimentale in iscienza, che il paese politico ad amministrativo non è il paese reale; e non basterebbe neppure dimostrare in quale assetto amministrativo sarebbe ritratto meglio, come noi abbiam tentato dire, l'organismo reale del paese, dandosi autonomia alle sue instituzioni mature. È necessario volgarizzare questa tendenza, voltare in azione questa riforma, dimostrando chiarissimamente al popolo ed ai colti di buona fede come praticamente l'organizzazione instituzionale, riconosciuta per legge, sia la sola guarentigia pratica possibile delle libertà sentite e desiderate da loro; la sola che ne può accrescere i campi e l'esercizio: quando contemporaneamente si facciano più vivi gli organi della giustizia dello Stato, e si purghino di quell' avversione che ne' paesi di libertà recente è volta contro la diretta azione del Governo.

Per far ciò, dove appare la oppressione, dove appare il risentimento, quivi soccorra la dimostrazione chiara, caso per caso, non dottrinale, ma sensibile, non dommatica del rimedio. A quei violenti, per esempio, i quali ritrovano come una sembianza di limite organico alla loro azione individuale nella setta e nel segreto, si opponga l'associazione legale e responsabile per ceti; e si vietino le altre, come nemiche dello Stato e degli interessi medesimi dei ceti che più si agitano.

Se fossero persuasi così a rivendicare taluna delle libertà vere e possibili, l'abolizione per esempio del dazio di consumo, per la quale la vita locale delle città si rinnoverebbe, mentre ai soli ricchi da loro odiati s'imporrebbero due cose naturalmente corrispettive, le imposte dirette e gli officii locali, secondo la doppia significazione del *munus* romano; e se le corporazioni artigiane geniali e schiette, riconosciute giuridicamente, fossero indirizzate da taluno a questo o a simili scopi; se alle plebi rustiche di parecchie province italiane si potesse persuadere di trovar sempre l'equità in giudici speciali che risolvessero le questioni demaniali, ed avessero autorità d'arbitri nelle controversie dei contratti agrarii: se, contro alle amministrazioni comunali, finchè non fossero discentrate instituzionalmente, si proponesse di aggiungere un difensore, un magistrato eletto da tutti, che potesse, come il tribuno della Repubblica, o il *defensor* del basso Impero, rappresentare in forma di divieto o di opposizione gl'interessi lesi dei non rappresentati,[1] tutte queste riforme sarebbe da sperare che finirebbero con apparire, quali sarebbero, veri progressi liberali ai liberisti di buona fede, pure essendo positive ed organiche.

Per ora, nella presente condizione d'Italia, in cui non è in vigore quasi altro discentramento che il topografico, alla vigilia d'un maggior rigoglio di tirannie locali per effetto del più largo suffragio; mentre i repubblicani di Milano ed i socialisti di Romagna pubblicano i loro programmi amministrativi che predicono la prepotenza d'un ceto solo nelle città in cui trionferanno, si può osservare che gran parte dei danni e delle oppressioni che si preparano potrebbero essere rimossi con un provvedimento legislativo che desse equa rappresentanza a ciascuna delle tre principali classi di cittadini dovunque economicamente distinte. E forse solo così

[1] L'on. Fortunato propose il gennaio 1881 nella Commissione per la legge di riforma amministrativa l'elezione del sindaco a suffragio universale. Ma restò solo fra una maggioranza di deputati di sinistra. L'*Eletto del popolo* di Napoli era scelto con suffragio popolare a due gradi, e presiedeva il Corpo di città composto di cinque nobili e di lui: era insomma il sindaco.

si scemerebbe, insieme col disordine amministrativo, il pericolo politico che questa legge prepara[1].

Nel fatto, nella reale tirannia de' violenti e de' sopraffattori, ch'è la necessaria conseguenza d'un Governo e d'un paese disciolti, non c'è progresso equo ed armonico nella libertà di un ceto, che non si converta in un limite opportuno alla licenza degli altri. E non c'è poi limite opportuno che non sia guarentigia di libertà. Certo di questa la sostanza ed il rigoglio non sono in mano del legislatore, che non può creare lui le energie umane; ma pure nella determinazione di nuovi campi agli organi che maturino, per via di nuove guarentigie esterne opportune, è contenuto il programma di ciò che deve e può essere fatto da un legislatore liberale e consapevole insieme delle condizioni reali del paese.

Del resto è evidente che, dove è meno organizzato il paese, e più sono sciolti gl' individui, quivi la libertà reale è minore. Non solo perchè ivi difettano i limiti a' violenti, ma perchè vi difettano le spinte interiori e le occasioni di cooperar nel bene ai vigorosi. In ogni organismo, come procede a confinar sè stessa la materia, come si moltiplican le cellule, così si vede crescer la vita. Ed in sociologia come in fisiologia, l' organismo che non si sente limitato da una varietà intrinseca non è educato a rivolgersi in sè, ed a provar quel che valga e quel che possa. E perciò la mente confusa e l' indole intollerante sono stigma di popoli lunga-

[1] « Nel Consiglio comunale non deve essere rappresentata la sola democrazia: per gl' interessi che vi si trattano *è necessario che tutte le classi* della società, la borghesia, il commercio le industrie vi siano anch'esse rappresentate ». Ciò disse il Crispi nella Camera il 2 agosto 1872, ciò ha dimenticato di recare in atto nella riforma votata il 1889. Se non si voglia ridurre in pillole l' Italia (come dicea il Giusti) lasciando pigliare in ogni comune il sopravvento ad una setta, ad un partito politico, o ad una clientela, come avverrebbe nella pratica della legge testè votata, bisognerà pure che si trovi modo che la possidenza, la coltura sian salvate dalle onde dei votanti amministrativi inconsci e ciechi ora moltiplicati; e ciò non si può più semplicemente, mi pare, che tornando a dar diritto proprio alle categorie economicamente diverse dei cittadini, alle distinzioni italiche dell' ordinamento di Servio Tullio ed a ciò che si usa in Germania ed in Austria, per evitar la tirannide d' un ceto nelle amministrazioni locali. Contro essa, non a prò di essa sorse in Italia il *Comune*.

mente servi, come l'abito di cooperare virilmente, e di esaltarsi nelle proprie forze nel sentirsi a fianco una fida compagnia in una sola schiera, è segno di vita geniale, è effetto di lungo abito di libertà. E di questa educazione han sopra tutto bisogno oggi gl'italiani.

III. Per il loro effetto pratico sugli individui l'azione d'un Governo strettamente autoritario, e quella d'uno scioperato e di larga manica caro alla scuola liberista, riescono molto più simili che non immaginino i passionati delle due scuole. Invero la responsabilità degli individui, secondo gli opposti reggimenti che quelle vagheggiano, è parimenti ridotta a poco. Da un Governo autoritario s'intende come essa sia ristretta. Nè, sotto un Governo scioperato in paese inorganico, la responsabilità si riesce meglio a educarla, nè a determinarla negli individui. Or, quando scema il senso della responsabilità, scemano le spinte esterne ed interne e difettano però i campi in cui la libertà degli individui si eserciti e maturi, allora la storia prova che essi della libertà non si valgono. Si riscontrano anche in ciò le due scuole; che gli autoritarii sono necessariamente condotti a presupporre un dritto divino, o almeno superiore al comune nel Capo dello Stato, ed i liberisti un simile dritto innato, non discutibile, nel popolo e nelle sue iniziative; dottrine entrambe nemiche della responsabilità, questa dei governati e quella de' governanti.

Ora il fatto prova che i Governi più autoritarii ed accentratori prepararono, attenuando il senso della responsabilità, quella dissoluzione sociale, di cui, mutata la forma, que' Governi successivi che scambiano la politica con la economia e si propongono di *lasciar fare* gli individui già disciolti dagli anteriori, non fanno che continuare l'opera; pure immaginando di procedere in senso inverso.

Invero nessuna libertà può esser sentita e feconda senza proporzionata responsabilità. Or libertà e responsabilità escludono insieme uno Stato autoritario che le stremi a suo pro, ed uno Stato spensierato che le lasci sciupare negli attriti

e nelle stanchezze successive degli individui disciolti[1]. Or libertà e responsabilità, cioè la prima col limite della seconda dal quale solo s' avviva non possono coesistere e fruttare che negli stati retti organicamente, cioè sul discentramento institutionale.

Della Francia il Taine in fine del suo terzo volume sulla rivoluzione francese, conchiude a proposito della caduta della tirannia giacobina, e dell'ordinamento napoleonico, che, per ciò e dopo ciò, la Francia da ottanta anni vive in una *caserma filosofica*, cioè, diremmo noi, dottrinaria[2].

Le subite cadute di due splendidi regni italiani, di Eugenio e di Murat, al principio del secolo, incontro ad urti fiacchi ed esterni, mostrarono anche qui la debolezza che ha in sè ogni compagine che non si fondi su organismi fidati e geniali.

Il Governo che abbiamo avuto dopo il 1860 non ha operato molto a farci progredire in quell' abito della fiducia verso chi è pari e verso chi è in su, che non s' acquista se non abituando gl' individui in vivi e fidati organismi. E, per un rispetto, il pericolo della scioltezza non corretta degli individui italiani è maggiore di quella degli individui francesi; per ciò che questi, nel bisogno, tendendo di loro natura a far massa dietro ad un capo, ed i nostri a presumersi in molti i capi naturali degli altri, la discordia de' cervelli non corretta qui diventa più facilmente operosa, e crescente coi maggiori pericoli. Conosceva questo paese chi scrisse « Manca al nostro popolo la disciplina che tanto grandi fece i padri nostri; da cui lo distolgono una mano di dottrinari, per la gloriuzza di essere chiamati grandi, mentre sono piccolissimi...

[1] « ... io chiederò il permesso di fare una profezia, e dire che l' Italia e l' Europa ed il mondo giammai avranno riposo... finchè non sarà assimilata, trasfusa nel sangue dell' universale la persuasione non esservi nè governo nè indipendenza, nè libertà possibile senza la responsabilità legale d' ogni potere, d' ogni partito, d' ogni associazione, come d' ogni individuo, ridotta in fatto vero, reale, e rarissimamente, meno che si può, falsata da qualche eccezione ». V. D'Azeglio *I miei ricordi*, C. II, p. 35.

[2] V. Taine. — *La Révolution et l' ancien régime*, vol. III, in fine.

Il « siate tutti soldati, tutti ufficiali e tutti generali » del Mazzini, significa: Siate tutti una Babilonia.[1] »

La dissoluzione della cittadinanza d'uno Stato non vivificato da instituzioni organiche, rende necessariamente dottrinario il ceto governante. Il Machiavelli dice in un luogo, che niuno conosce meglio i difetti del popolo che il Principe, perchè gli è sopra e ne è fuori. Se non che, quando quello che governa è un'assemblea, come suole nei governi parlamentari odierni d'un gran paese, un ceto temporaneo e che non nasce Sovrano, questo non ha nè i vantaggi di chi è abituato a stare di sopra, ed a guardare per costume dall'alto, nè la pratica di chi resti mescolato col popolo, e vicino a ciò che dee governare. Gl'individui d'un popolo son così varii tra loro, per condizioni, istinto, possidenza e coltura, che ove non rivelino essi quel che vogliano, là dove solo essi possano bene appurare e definire i loro bisogni, cioè nei loro consorzii instituzionali e permanenti, quel potere che presuma di governarli in complesso nel puro campo politico, eletto da ceti ed individui diversi, mal riuscirà a darsi ragione di siffatti bisogni e di ciò che si convenga a quelli, o vi incontrerà una infinita difficoltà pratica.

Da ciò seguirà che in quel paese l'indirizzo prevalente del Governo risulterà dottrinario: mentre poi un Governo dottrinario è quasi impossibile che possa intendere la necessità di agevolare esso la creazione d'organismi instituzionali; essendogli difficilissimo raccapezzarsi intorno al modo. Si cade così in un triste circolo vizioso.

Rozzamente, ma certo sicuramente, il Governo dei conquistatori Normanni, trovandosi nella straniera Inghilterra a dover provvedere a' servigi pubblici più urgenti, avendo l'occhio a trovare responsabilità efficaci per questi, ciò gli bastò a creare, lasciando liberi i modi, organismi locali efficaci ed abito durevole d'instituzioni vitali. Pare invece al ceto che governa l'Italia e vi scorge solo comuni e province, tribunali e scuole, di avere già innanzi una serie di instituzioni efficaci; e che basti lasciarle libere perchè prosperino. E pure

[1] V. Garibaldi. — *I mille*, pag. 71.

gli è difficile vedere, poichè ciò ch' è inorganico non sa esprimere il suo bisogno, in che quegl' instituti difettino d' autonomia difettando di assoluta e continua responsabilità, e come sarebbe possibile il darle vita. E non vede che molti di essi son palestre che educano gli odii, non sodalizii che temperino le indoli diverse nella schietta cooperazione dei molti.

Io vorrei che, come ciò che gli anglosassoni han più in pregio sono quelle *libertà* che si han conquistate da più secoli ad una ad una, e però le pregiano bene una per una, con la responsabilità cioè col limite proprio di ciascuna; come ciò che han più in pregio i francesi è quella *uguaglianza* che d' un colpo in una gran rivoluzione essi conquistarono, curandosi invero troppo poco del resto; così la parola, il desiderato politico più ripetuto in Italia ridiventasse la *giustizia*, nel senso di quel *suum cuique tribuere* politico che si vide scolpito qui bene sin dall' ordinamento delle classi di Servio Tullio. Giustizia politica che non si vede ancor rivivere nelle nostre instituzioni dopo il nostro risorgimento; e pure fu quella che fece durevole e venerato per tanti secoli il più glorioso impero del mondo.

Non chiamati i cittadini quotidianamente a rendersi conto essi delle facende pubbliche in campi diversi e determinati, disavvezzi dal considerar ciascun fatto amministrativo rispetto a ciascuna loro cooperazione pecuniaria ed elettorale, sorge qui naturale il loro discorso astratto ed accademico sulla cosa pubblica. E, poichè tutto è fatto da pochi, si guarda alle persone loro, quando nelle loro opere è impossibile distinguere, ed è vano preoccuparsene obiettivamente. Sentendo gl' individui confusamente la loro irresponsabilità, necessaria figliuola della loro incompetenza verso le aziende complesse, questo abito di vita o educa ideali astratti anche in politica, nelle regioni dove la vita è più agiata, come nell' Italia settentrionale: ovvero l' impressione più vivace delle persone prominenti, combattute o seguite, crea e conserva le clientele locali, come accade generalmente nel Mezzogiorno.

Su un popolo che così diventa incomprensibile in politica i governanti sono tentati sempre più ad infatuarsi ed

a operare a capriccio. E, se non folleggiano del tutto, sarà per paura dei concorrenti all'officio di ministri nella Camera stessa, anzichè per rispetto all'opinione ignorata del paese. Come due di diversa lingua si sforzano ad intendersi per via de' gesti, e li esagerano, così governati e governanti qui si sforzano di andar d'accordo come possono, per via di astrazioni e di frasi solleticanti. Un ministro lusingò gli elettori romagnoli dicendo ch' egli era fedele al presente, ma *rispettava le convinzioni dell' avvenire;* un altro disse in un banchetto agli operai di Stradella, che, se il paese volea, egli era disposto ad andar *più in là.* Uno scoppiò inopinatamente ad Iseo nella sentenza che non bisogna prevenire, ma reprimere: e lo stesso s'immagina ora di solleticare il parlamento o il pubblico in un punto nuovo, proponendo il divorzio in paese cattolico, e che non l'avea dimandato. Il più strano fu il caso in cui avendo tentato alcuni deputati di avverso partito di menzionare speciali riforme possibili, verso alcuni disordini sociali a danno di alcuni ceti, come per l'emigrazione e pel lavoro dei fanciulli, costoro furono da un ministro democratico imputati di *divagazione;*[1] come se siffatti argomenti non primeggiassero ormai nel lavoro dei più colti parlamenti del mondo civile, e non si dovessero piuttosto dire *divagazioni* le riforme proposte per mere velleità dottrinali.

Le *dottrine* francesi, rincalzate dall' istinto cieco individualistico italiano continuarono dipoi a spingere i governanti in quelle che si chiamano *grandi* riforme, e di cui non ne abbiam vista una che regga al lume della scienza vera, cioè dell' esperienza nostra, e delle necessità della compagine rinnovata della nazione. Il liberalismo spensierato in cui solo par che gareggino i nostri partiti è in fatti la formola decente della nostra disgregazione atomica, progressiva sempre finchè qualche grosso evento non ci richiami al senso della realtà: un evento poi che è da augurare ci venga di fuori e ci stringa, anzi che di dentro e ci mandi in pezzi.

Invece nei consorzii gentilizii fidati, come nella continua

[1] Il ministro de Sanctis, nel suo discorso politico a Chieti del maggio 1880.

elaborazione pratica del dritto suo, s'affinava l'affetto del Romano per le sue instituzioni; di quel Romano da cui non il poco sangue barbarico, ma la forza, e le servitù feudale, spagnuola e francese, che hanno disciolte quelle, ci han fatti degeneri eredi [1], mutando un grandissimo popolo iu una folla che non ancora si ritrova.

Uno de' segni più chiari della discordanza dei nostri legislatori dal paese, in gran parte ignoto a sè ed a loro, si riscontra già nel numero eccessivo degli avvocati eletti a deputati, ceto di cui non c'è cinquanta deputati in nessuna altra Camera, e ce ne ha forse 170 nella nostra.

È un ceto che ha abito di mente e di parola atto a far credere a sè ed agli altri di sapere il concreto di ciò di cui non conoscono che l'astrazione; e può mostrarsi convinto però in buona fede di ciò che non intende. Sono i più naturali candidati costoro di elettori non educati a considerar la cosa pubblica come propria.

Avvocati e professori, disavvezzi dalle osservazioni politiche e sociali, forniscono così in Italia il nerbo dei dottrinarii ai governanti ed agl'insegnamenti; ma il loro prevalere è stato sempre presagio di decadenza. [2] Quello ch'è il presupposto della rappresentanza politica, la rispondenza effettiva e consapevole tra le necessità del paese e l'opera legislativa degli eletti, da nessun ceto è elusa con miglior

[1] « Poche nazioni han mostrato più grande e più costante tendenza ad edificare per via di instituzioni, ovvero raccogliere insieme usanze e leggi per organizzare i sudditi in un solo sistema, e conferire ad esso la loro propria vitalità, come i Romani nel loro periodo più florente. I Greci, se ben si osserva erano un popolo molto meno ordinato ad instituzioni. » V. Lieber, Op, cit., cap. XXV, pag. 308.

[2] Ecco come un patriota parla dell'azione politica degli avvocati napoletani in quel gran momento storico del 15 maggio 1848, nel quale essi ed i mazziniani pigliando la armi a Napoli diedero ragione a Ferdinando II di richiamare i suoi soldati dalla Lombardia, probabile motivo della perdita di quella campagna.

« Che ha fatto Napoli? Le barricate! Fanciullagine sanguinosa. Non è stata Napoli, ma pochi pazzi ubbriachi che han perduto ogni cosa. E poi per quale idea si è venuto a questo? Pel giuramento, se si dovea svolgere o non svolgere lo Statuto. O avvocati, anzi *paglietti*, voi meritate la servitù! »

V. Settembrini. — *Ricordanze*, vol. I. cap. XXIII in fine, pag. 294, 295.

garbo che da questi; poichè nessuno è più educato di loro a scambiar le agevoli astrazioni col ritratto faticoso, e così solo profittevole, della verità.

Il numero dei professori pel dritto pubblico e per l'amministrazione, che curino la ricerca positiva e conducano la nuova generazione a considerar la natura e la storia nostre, è qui piccolissimo. Ma quale di loro ritrae accuratamente agli allievi i libri, le opinioni e le teoriche nuove de'paesi più colti, Francia, Inghilterra e Germania, a mero ragguaglio scientifico; e chi svolge, con sottigliezza e con garbo diversi, la materia delle leggi nostre, a mero scopo professionale.

Fra questi due indirizzi tramezza un vuoto amplissimo; del quale si può dire che finora ben pochi si siano accorti, e si adoperino a valicarlo.

Ed intanto, solo ricolmato quest'abisso coll'esame dei fatti, delle leggi e dei congegni nostri, al lume dell'esperienza e della storia italiana, chiarite e non offuscate da quelle de'popoli stranieri, potrebbe qui vivificarsi la scienza. Potrebbe sorgere una scuola politica efficace, ed aprirsi larghissima via al progresso dei colti e della pubblica opinione. Nel mero dritto privato abbiamo buone tradizioni di codici e leggi, opera di meri giuristi. Or questi, perchè più capaci del linguaggio legale, presumono quasi esclusiva la loro competenza anche sui bisogni e sui provvedimenti che formano la sostanza delle leggi. Abbiamo poi l'istituto straniero delle Cassazioni, che riescono col loro officio formale ad accostumare il pubblico al concetto della infallibilità letterale della legge; ed escludono dalla vita giuridica quella contemperanza tradizionale italica del dritto coi fatti, onde da Roma si tenea vivo il nostro diritto nel variar dei casi, dei tempi e dei luoghi dell'Impero.

Nella storia del dritto medievale pochi curano di rilevare il carattere nazionale nelle nostre tradizioni, fuor che nelle apparenze prominenti dalle autonomie e così nell'ostacolo che la forza esterna di alcuni maggiori Comuni oppose all'impero straniero. Nessuno è quasi che ne studii la varietà, gli organismi intimi e minori, che furono la vera cote alla quale

que' cittadini affinarono la loro grandezza; che ricerchi la natura italiana nelle nostre instituzioni, o che studii i ceti, congiunti e non fusi nei Comuni.

Qui si può ricordare come per l'Italia il Persico proponga che, essendo nelle città maggiori diversi i *fini* sociali secondo gli *stati*, le rappresentanze locali vi dovrebbero essere diverse.[1] Concetto che acquisterebbe anche un valore pratico quando s'aggiungesse che siffatti *stati*, cioè le condizioni sociali dei varii ceti, non potendosi oggi più distinguere dalla diversa nascita, come ne' secoli scorsi, si distinguerebbero del pari naturalmente riscontrando invece i dritti co' carichi, e con gli indizii sensibili della capacità e degli interessi, e appropriando officii ed imposte ai varii fini distinti dall'amministrazione. Si può ricordare che più d'uno ha accennato, tra questi scrittori, genericamente, al bisogno d'un carattere nazionale e positivo nel nostro diritto amministrativo.[2] Si può infine osservare che le ricerche del Villari, del Franchetti, del Sonnino, del Lombroso, dello Scalla, del Garofalo e di altri da noi citati mostrano affermate qua e là nelle scienze sociali e giuridiche, più o meno efficacemente, le tendenze sperimentali. Ma la più parte del ceto che insegna siffatte scienze per officio proprio, o se ne giova come coltura, sono in Italia ancora remotissimi da questo indirizzo: il quale poi, per esser veridico, qui non potrebbe essere che nazionale. E il difetto degl'insegnanti riesce poi a prolungare il periodo della coltura dottrinale ed astratta, ornata più che avvalorata da erudizione classica o straniera: ed a prolungare quella inconsapevolezza della pubblica opinione, quell'abisso tra i dommi appresi all'Università e le condizioni della nostra vita moderna, che rende inetto in gran parte il ceto colto alla cura dei nostri mali.

[1] V. *Principii di dritto amministrativo.* Napoli 1866-1874, Vol. I, pag. 323.

[2] V. De Gioannis-Giaquinto. — *Nuovo dritto amministrativo d'Italia,* Pisa 1864, pag. 50. — Martinelli. *Sull'ordinamento della pubblica amministrazione,* Firenze, Lemonnier 1863, Vol. 1, pag. 2. — Scolari. *Dritto amministrativo. Prolegomeni.* pag. e 90 seg. — Zammarano *La scienza dell'Amministrazione nell'insegnamento.* Nella *Nuova Ant.* del 1 Genn. 1881.

Usciti in tanta parte dai ceti degli avvocati e de' professori, i nostri deputati ed in generale il ceto politico nostro si può dir che viva in un ambiente tutto liberista e dottrinario, Così accade che (salvo la Spagna e la Grecia, i soli paesi liberi europei più disciolti del nostro) altrove il deputato eletto alla rappresentanza è condotto dovunque a sentire più fortemente che tra noi alcuni organismi, alcune tendenze stabili del paese: le quali non lo educano a pure astrazioni, perchè sono forze sensibili, ma lo astringono nella vita pubblica a studiar quelle tendenze, a tenerne conto, generalizzando talora, ma dal vero. In Francia ben sentiti e contrapposti interessi di regioni agricole e industriali, altrove lingue o chiese distinte, o ceti privilegiati per legge, o considerati come tali per consuetudine, invitano l'opinione pubblica alla ricerca ed alle pratiche riforme. Così almeno è opposto qualche limite nella vita pubblica alle costruzioni arbitrarie, ed al nominalismo politico. I partiti vi son vivi, perchè riforniti d'un contenuto reale e consapevole; ed il deputato può sperare la sua rielezione come premio della sua coerenza. Invece crebbe rapidamente l'arbitrio de' ministri italiani nelle elezioni, il che misura il venir meno la coscienza dei propri interessi nel paese. Dal 1876 ogni nuova elezione ci portò, più che un partito nuovo, una nuova clientela del ministro dell'interno, che le condusse. E comincia a sembrare anche qui impossibile, come in Ispagna, che si mutino i partiti al Governo per sola forza di elezioni libere.

E le astrazioni dei governanti dottrinarii diventano, sui mali del paese, come una benda che ricopra, ma non può ricongiungere i margini d'una ferita; mentre che il disagio dei governati è inteso tanto più vivamente quanto men si riesce ad esprimerlo. Onde la confusione di quelli a provvedere si fa appariscente; e fa pena, come lo spettacolo d'un uomo che, poco destro, si affaccendasse ad interpretare, privo della intelligenza materna, i vagiti d'un bambino. A lungo andare il dissenso tra governati e governanti si vede che finisce col rendere ottuso in questi il senso della *lealtà*; come l'esser disavvezzi quelli dal trattare la cosa pubblica

secondo pratiche convinzioni, ma le trattano invece secondo alcune dottrine vuote che chiamano *principii*, è già spesso finito con rendere sempre più ottuso in loro il senso della *responsabilità*, nel voto politico come nell' amministrativo.

Così il Depretis conservò finchè visse nella Camera la maggioranza dei voti, mentre, quanto più egli affermava altamente di credere a qualche cosa, tanto più unanimamente la Camera e la stampa ed il pubblico sorridevano della sua affermazione. E si veggono deputati che non si degnano di far capire al pubblico se, giurando fede allo Statuto ed alla Monarchia s'adoperino o no intanto ad agevolare la repubblica. E, quanto alle instituzioni, non si riesce a capire praticamente se il popolo sia o no obbligato effettivamente alla scuola, quando molti non vi vanno e nessuno è multato, nè se durasse o no la pena di morte nella nostra legislazione, finchè si è consentito ai giurati di trovarne il caso nel fatto, ed al ministro di negarlo per lunghi anni. Tutti questi intervalli tra il detto ed il fatto, in punti così capitali della nostra vita pubblica, scrollano la reputazione della lealtà nazionale, necessaria agli uomini ed alle instituzioni. Essi misurano il dissidio che corre tra quel che giova fare intendere al volgo con gli enunciati, e ciò che poi, sicuri della svogliatezza del volgo, giovi fare nell' interesse del ceto dottrinario che governa.

IV. Altra grave conseguenza di questa condizione di cose, quando essa diventa normale in un paese, è la crescente difficoltà delle fermate e dei rimedii. Quelle potrebbero essere opera d'un partito conservatore, queste d'una scuola di studiosi sperimentali che riuscisse a diventar partito e Governo. Ma già alcuni di questa scuola si confondono ai primi passi nella via dell' azione, e si lasciano illudere e trarre nella rapina delle riforme politiche; fantasticando, per esempio, che un suffragio larghissimo terrebbe sempre più conto delle necessità sociali del popolo. Invece si vede che, dopo allargato il suffragio, la folla salita a dignità elettorale è meno disposta de' pochi elettori ad ascoltar le amare ed utili verità.

Non ci sembra agevole la formazione d'un partito conservatore in un paese privo d'instituzioni organiche; nelle quali solo il popolo può appagarsi come ente collettivo, e però consistere e resistere per istinto alle novità non ponderate da' più. Di siffatte instituzioni oggi può dirsi che la Chiesa cattolica e la famiglia sian le sole rimaste grandi e vive in Italia. Ma quella contende allo Stato tuttora la sua sussistenza, senza contendere ancora ai partiti estremi le loro prove.[1] E la famiglia il popolo non la crede ancora in pericolo.[2] In paesi come il nostro sono certamente tendenze conservative, e potranno accadere riscosse retrive. Ma in fondo l'italiano odierno, se può dir confusamente che vuol mutate molte cose, non riesce a dire in politica ed in amministrazione quello a cui esso tenga, perchè non si può dire, che cosa, nella vita presente amministrativa e politica, egli di suo genio abbia creato, o vada creando da sè. Nulla quasi vi ha però che egli v'ami specialmente, nulla che, intendendovi ogni cosa, vi voglia conservato senza discussione, o con quella riposata coscienza che sola fa forti i conservatori. Il suo desiderio va diventando però questo, se mal non lo intendiamo, che quel conforto che egli non prova nella vita locale da' più prossimi congegni elettivi o governativi, che son quelli anzi fra cui per solito ei meno si ritrova e più lo fastidiscono, gli venga da un non so che di nuovo che accada più in là, nell'indirizzo dello Stato.

Tali sono le probabilità finora, nel processo naturale delle cose; cosichè la patria nostra potrebbe dirsi votata a lenta morte, se non che, diventati grandi o non trascurabili in

[1] Il solo paese italiano nel quale abbia vita politica aperta, anzi domini il partito conservatore clericale, è il repubblicano cantone del Ticino, nel quale, al contrario che nel Regno, è concesso a cattolici il voto dal papa.

[2] Il prof. A Salandra, l'unico deputato eletto il 1886 che si sia professato conservatore, nel libro *Il divorzio in Italia*, (Roma, Forzani e comp. 1882, in fine) crede possibile che sorga questo partito, come indipendente dal clericale, a proposito della discussione probabile della proposta di legge sul divorzio. Ed io lo crederei con lui; a patto che egli o altri riescissero a tempo a far chiaro davvero e popolarmente al popolo italiano, il disordine che porterebbe in tutti i consorzii famigliari presenti e futuri, il carattere relativo e condizionale che quella legge darebbe al matrimonio.

un' Europa convulsa, è probabile che saremo scossi e rinvigoriti da spinte esterne prima che disfatti dall' indigena. Una grande scossa esterna o interna, una guerra per esempio, o un disordine grosso promosso da repubblicani, clericali o socialisti, farebbero probabilmente sorgere, nel pericolo chiaro di perdere il bene che abbiamo massimo, cioè l' Unità saldata solo dalla Monarchia, un partito conservatore non legato alle reminiscenze di nessun passato.

Quando, in sei lustri, non s' è riusciti a far amare, fuor che l' esercito [1], nessuna delle nuove instituzioni; nè il Consiglio comunale, nè il sindaco co' poteri presenti, nè il maestro, nè il prefetto, nè il giudice; quale perchè dipendente troppo di su, quale perchè al popolo che vota è impedito designarlo come eletto proprio da lui, e proprio per le funzioni e tra' limiti di cui l' elettore s' interessa; è naturale che il popolo sia sviato via via nelle astrazioni, e possa essere commosso da chi lo tragga verso ideali politici più sommarii. I quali, se non gli dimostrino chiaro come si starebbe meglio con essi, gli accennino certamente, e con ciò lo esalterebbero, che una gran mutazione si farebbe così ad ogni modo.

Comunque sian per volgere i fati della patria noi crediamo fermamente che, ad onta delle parvenze dell' assetto progressivo della nazione, e sebbene sia chiaro che il progresso economico d' Europa non abbia lasciato indietro la penisola, non si può dire che appariscano ancora buoni principii di progresso nel suo assetto politico e sociale (quel progresso che solo può guarentir poi tutti gli altri), finchè non se ne vedano i segni precursori, che ora mancano. Ne ac-

[1] Ed anche l' esercito, se è amato perchè è l' unico instituto italiano che mostri disciplina e decoro, non riscuote qui quella fiducia che gli altri popoli hanno negli eserciti loro. In uno studio pubblicato dall' officiale tedesco Wachs nella *Deutsche Rundschau* di giugno '89 questi osservava con meraviglia l' unanimità della stampa italiana nel mostrarsi poco fiduciosa nelle forze militari del proprio paese, delle quali pure l' autore tedesco mostra di fare gran conto. E questo poi s' accorda con la misera nenia che intuona da anni quasi tutta la stampa italiana, a dritto ed a rovescio, di voler la pace e di non fidare in altro che nella pace.

cenniamo qui alcuni, e ci auguriamo di non avere ad attender molto la loro apparizione; anzi ci lusingherebbe il poter dire d'averne suscitato il desiderio. Ed ecco quali sarebbero questi segni:

Quando gl'italiani si vergogneranno della pace lunga, senza onore e senza espansione [1]; e non commemoreranno più come eroi singolari, e quasi strani pei posteri, tutti i piccoli ed i grandi che avran fatto o sofferto qualche cosa per la loro patria; anzi considereranno come un fatto punto straordinario che si arrischi la vita d'alcune decine di migliaia de' loro in ogni giusta occasione e per qualunque grande interesse italiano presente o futuro:

Quando ai tribuni, in Parlamento e nel paese, toglierà credito e voti l'aver mentito al loro giuramento politico, ancor che con abilità e con ingegno:

Quando parrà generalmente più vergognoso il gran numero delle sette e dei reati, [2] che il non grande delle scuole e degli alunni; e parrà vergogna avere scuole non educative più che l'aver ferrovie scarse o scarsi elettori e votanti;

Quando, caduto il monumento massimo dell'astrazione amministrativa, il presente comune italiano, già scrollato dal fastidio del popolo, questo chiedesse una base più geniale ed appropriata all'amministrazione delle faccende sue.

Quando uno o più di questi indizii di salute appariranno nell'opinione pubblica allora potremo dire di veder l'alba d'un giorno che lo storico segnerà *albo lapillo;* il giorno della iniziata maturità politica del popolo italiano.

[1] « . . . la guerra è moralmente più salutare ai popoli che le lunghe paci. La fedeltà ad un dovere difficile e pericoloso tempera gli animi, e li rende atti a far bene e fortemente anche fuori delle armi. » V. d'Azeglio *I miei ricordi* v. 1, c. 1, p. 18.

[2] Ad onta della mirabile fortuna politica che ha rinnovata in cento anni la veste della nostra nazione, i due difetti intimi e caratteristici, la diffidenza collettiva e la violenza individuale son rimasti; sicchè si può dir veridico oggi ancora quel ritratto sommario che facea l'Alfieri dell'Italia sua, scrivendo nella sua quinta satira:

Due son, Itali miei, l'opre leggiadre
Ch'or vi fan noti: timorosa pace
E ognor di sangue pur vostre terre adre.

Un procedimento di dissoluzione nazionale, sia prolungato in pace, sia affrettato da un urto esterno, mi sembra inevitabile pel nostro paese, se continui e cresca fra la gente che parla, scrive e vota, per sè e per gli altri, quella distinzione quella separazione tra governanti e governati, per cui quelli paiono ora quasi una compagnia d'attori in quel che facciano e dicano; questi una platea che assista per diletto a ciò che poco o tardi la tocchi.

Si assiste a ciò che i politici dicono e fanno, non si coopera. E, se quelli allargano il suffragio di questi, si vede che, o si concede ciò a fin di partito, come quando il voto s'è voluto allargarlo più per le città che per le campagne; o anche si trasforma il congegno delle elezioni con accrescere l'intervallo tra elettori ed eletti, e sopratutto per fornire agli eletti presenti un modo reciproco d'assicurarsi il collegio, mediante lo scrutinio di lista. [1] Così si riforma non *col* partito, ma *pel* partito e per sè. Così, dove mancò ogni vita organica nazionale, o fu distrutta, come tra noi che la avemmo infranta dagli stranieri, la forma stessa del Governo, la gara de' partiti, invece d'essere ambiente o mezzi esterni della vita politica, diventano il soggetto precipuo di contesa. E purtroppo il senso intimo e permanente della durata dello Stato e della pace pubblica si può dire ormai che sussista o no in Europa, secondo che le sue società resistettero negli antichi organismi, ovvero furono disciolte in atomi, come in Francia, in Ispagna, e in gran parte in Italia; e le compagini loro mutate in meccanismi da lunghe dissoluzioni, dopo la scossa della rivoluzione francese.

Questo circolo vizioso deve essere rotto ad ogni costo. I partiti che lottano *sul* paese, e non davvero *pel* paese, anzi per durare o salire, meno cureranno le vere riforme che gl'interessi, o vorran tali parvenze di riforme che più li

[1] Un rozzo deputato, ma franco, a proposito di questa riforma congiunta all' allargamento del suffragio, quando fu votata, facea in privato l'atto mimico ed energico di questa compensazione: « Da una parte dicea, si dà più, dall'altra si ritoglie quel che c'è della libertà del voto ». E sorridea argutamente della malizia furbesca con cui si fingeva di dar più largo potere al popolo, mentre invece si creavano assicurazioni mutue di rielezione.

tengano in piede. Ed intanto l'ora incalza, l'avvenire è delle nazioni che non isciupano dentro il loro fiore nel combattere per la vita, pel congegno e pel nome del loro reggimento; ma vivono e si svolgono specificando insieme ed allargando i loro organismi. E fuori poi non mandano, come noi, vittime singolari a cercar fortuna, o schiere infeconde d'impiegati e soldati a fondar dominii caduchi, come i Francesi. Ma si specchiano lungi e si rallegrano nelle popolazioni che sciamano, già ordinate e fidenti a casa; e ravvivano però in terre lontane la patria che vi portarono in cuore, non maledetta nella partenza. In Italia invece il lavorio infecondo de' meri elementi politici presenti, mentre non ispecchia il paese a sè stesso, impedisce, per la sua grettezza, che esso si specchi e si espanda fuori, restando italiano, e gloriandosi d'esserlo. Certo ormai Francesco Crispi ha cominciato pel primo a mostrar che intende quello che dovrebbe valere e divenire l'Italia in Europa e fuori; ma la sua educazione dottrinaria e francese gli fa ostacolo ad ogni passo dentro. Sicchè, dopo ch'egli ebbe immaginato per due anni d'aver fatto progredire a grandi tratti il paese dando forma legislativa a più d'un dogma rivoluzionario, fu costretto a meravigliarsi nel suo discorso di Palermo,[1] ingenuamente, che non ci sia più vivace opposizione nel paese ai partiti incostituzionali. Una meraviglia ch'è una triste confessione!

Diremo ora qualche cosa della possibile espansione italiana.

V. I tempi che volgono dicemmo già che hanno, in campo molto più vasto, simiglianza con quelli onde, in fine del secolo XV, l'Italia ricca ed impreparata, si trovò mutata in palestra e dominio inerme delle grandi monarchie che le si eran ricomposte attorno; mentre essa non sapea che equilibrare le sue membra discordi, e si specchiava nei vecchi e nuovi monumenti. Se non che oggi la posta della gara, il dominio conteso alla nazione più lenta, non è l'Italia stessa, ma son le chiavi del commercio e della civiltà del mondo; le quali i popoli che le posseggano useranno per sè soli ed a

[1] Il 14 ottobre 1889.

loro pro nel periodo storico venturo. Le grandi fratellanze, sognate già da' filosofi italiani e francesi, tentate già da Napoleone III, tramontano fra gli ideali del secolo; che si rende ferreo per le gare economiche, pe' sospetti sempre più fieri, per lo studio delle armi: risorgendo ed allargandosi dalle antiche città nelle moderne nazioni quella condizione ostile che facea tutti soldati i Greci ed i Romani. Ogni nazione oggi guarda alla possibile nemica. La razza slava alla Polonia aggiunge la Bulgaria tra le sue nazioni inconciliabili, e solo chi ignora il suo tempo può credere ancora alla fratellanza delle latine. La politica estera necessita sempre più preoccupazioni maggiori dell'interna. E questo e non le vittorie tedesche e russe spiegano il prevaler delle nazioni dell'Oriente e del centro di Europa, rette a governi che possono preparare il remoto domani, sulle occidentali, che son costrette a condursi secondo le impressioni popolari ed il caso.

Le guerre non sono state più poche in questo secolo che nel passato; anzi, pei più grossi eserciti, più sanguinose. Il mondo nuovo americano, ancorchè tanta terra vi avanzi ancora all'operosità umana ha già la sua lunga storia militare, ed ebbe negli Stati Uniti tra il 60 e il 65 la più sanguinosa e costosa guerra del secolo [1]. Ora l'America tenta una unione doganale contro il vecchio mondo. Ma quando sarà più popolata sarà più discorde anche in sè, avrà eserciti più grossi e guerre più spesse. Dovunque, caduta la pratica del libero scambio, si vede che nessuna nazione può esser più sicura di sfogare i suoi popoli e le sue merci se non in terre possedute da essa. In ciò ed in altro l'America s'avvia ad imitar la storia d'Europa, e non al contrario; come vi crescano i popoli e l'invidia ai confini, e come vi si faccia più risentita la contesa per la sussistenza vitale.

[1] Il pregiudizio delle scarse spese militari degli Stati Uniti, si riscontra con quello che crede beata la Svizzera perchè neutrale ed inerme, mentre essa arma e fortifica ai confini italiani assai prima che l'Italia non faccia contro di essa. Le pensioni militari degli Stati Uniti sommano ora a 90 milioni di dollari per anno, dopo 24 anni di pace; cioè costano più colà i veterani degli eserciti dell'ultima guerra che non costi l'esercito tedesco pronto a guerra oggi.

Ogni grande Stato attende in fretta attorno al Mediterraneo a togliersi quanto più e quanto prima può di ciò che rimane senza forti signori. Ognuno degli altri, anche la Francia, seppe quel che volea, e l'ottenne a Tunisi, o in Egitto. E l'Italia sino a due anni fa si sforzava, tra il sorriso degli altri, a vestir di pudore la sua irresolutezza, colpevole verso i posteri. E si affermava custode del diritto e della pace, giudice imparziale delle altre nazioni, senza aver provveduto neppure al necessario vigore delle sue sanzioni, non che a campi proprii e sicuri di commerci e di emigrazione.

Là dove manchi la *fida cittadinanza* e vi sia *confusione di persone*, principio, secondo Dante, d'ogni male politico, quel popolo che non si ravvisi in pace ne' distinti consorzii minori, si confonderà nel pericolo; e presto diverrà arbitra de' suoi casi la fortuna. Nelle giunture, ne' legamenti si risente la forza; dalla moltiplicità degli organi risulta la perfezione dei corpi. Qui invece su individui sciolti è gittato come un manto di leggi uniformi; onde, mentre si sente che queste non ci si confanno, non s'ha pazienza finora a cercar quali ci si confarebbero, nè in patria, nè quando in lidi lontani tenteremo, di nuovo ed a tempo, di espandere la nostra progenie. In questa novella e più vasta contesa di cui siamo agli albori, i popoli civili diversi si troveranno meglio disposti, come già quelli delle specie successive nei preistorici, secondo che da un lato si troveranno essi più progrediti, individui e Stati, nel loro *adattamento* all'ambiente domestico; e dall'altro secondo che essi riesciranno a rendersi più attuosi fuori e meglio armati a fronte degli altri, nella *lotta per la vita.*

Queste due magagne, l'ordinamento meccanico dello Stato e la insufficiente educazione individuale, rendono sinora le nazioni latine peggio disposte che le altre; inferiorità compensata solo in parte da una certa maggiore vivacità che dura negli individui di alcune di queste nazioni.

Così, dove l'uomo e la famiglia latina incontrino tedeschi o slavi, dalla Transilvania al banato di Temes, dal Trentino all' Istria in parità di condizioni sociali, nelle dimore propinque del confine, quivi prevale e procede ancora

generalmente questa maggiore vitalità degl'individui latini, della quale ogni dì si lamentano, per que' contatti, slavi e tedeschi. E così l'uomo e la famiglia iberica s'assimilano in America que' popoli, che agli anglo-sassoni sembra necessità distruggere innanzi a loro.

Invece, dovunque non s'incontrino a' confini individui con individui, famiglie con famiglie di popoli di pari civiltà, nè la civiltà latina primeggi sugli indigeni, come accade nell'Iberia americana, ma onde vaste di pópoli civili s'incontrino e si sovrappongano, quivi si vede uno spettacolo opposto. Dal Canadà e dalla Lorena, già francesi, all'Irlanda e al Galles celtici, la razza germanica che procede organizzata non solo nelle famiglie, ma in ogni maniera di geniali sodalizii suoi, prevale per questo a poco a poco sui predecessori. V'ha legami, v'ha aggruppamenti, v'ha instituzioni in cui i popoli germanici si ritrovano più intimamente, s'afforzano e si disciplinano; e che agli altri difettano. V'ha la prima assemblea della parrocchia e la vita dell'Università, v'ha la chiesa fatta da loro e per ciascuna confessione, v'ha il consenso, la vita politica che *si fa*, che si sente e non quella che s'*appone* come un fatto esterno, e s'*impone* poi dai tribuni.

Essi portarono in terre nuove, in Irlanda prima, in America, in Australia, nell'Affrica meridionale di poi, gli ordini e le instituzioni loro. Così vi guarentirono per secoli la loro espansione, e vi stanno già allogati in larghe sedi, per le lotte del secolo prossimo. Così già pochi milioni d'Italiani, in nome di Roma, dal deserto africano al Danubio aveano sparse colonie organiche, delle quali ancora ci s'invidia la fama; solo frutto che di ciò rimane a noi posteri. E sarebbe stato per noi urgente interesse che su quella stessa Barberia, dove i Francesi non riescono a diffondere i loro macchinosi e impacciati organismi amministrativi, gli emigrati italiani vi avessero portato di casa organismi fidati, atti a difenderli insieme ed a lasciarli liberi, prima semenza naturale d'ogni colonia che non voglia reggersi soltanto sulla forza della madre patria, e darle carico nuovo, più che specchio e conforto di libera prole.

Finora, come individui, i nostri conservano forse l'onore infecondo del vecchio primato. Il Gessi combattè e vinse, il Brazzà discoprì e poi conquistò arditamente, entrambi per gli stranieri, entrambi in Africa. L'Antinori, il Cecchi, il Chiarini, il Massari, il Bianchi, il Porro (i due ultimi vergognosamente invendicati) la corsero per amor della scienza o per inizio di commerci. Il Cavagnari combattè per gl' Inglesi nell' India, Carlo Primerano ordinò l'esercito birmano; molti Italiani perirono combattendo pel vinto Perù, come combattè già Garibaldi per Montevideo Ma tutta questa gloria è vana, finchè questi italiani non facciano corpo lungi di patria, educati a ciò in patria, finchè i loro mestieri prediletti fuori son quelli soltanto in cui l'uomo può far bene da solo, come de' cantatori e de' giornalisti, degli osti e vignaiuoli nostri in America. Loquacità, menzogna, e coltello son sempre pronti, colà come qui, tra' disagiati: altri spoliticano dove sarebbe mestieri lavorare ed associare opere e capitali.

Non esaltati lontano dal giusto orgoglio d'una patria famosa per fatti recenti, tra popoli modernissimi; privi di capitali, perchè usciti di patria per disperazione e non per considerata risoluzione di vita migliore, questi coloni, travagliati dalla natale diffidenza anche fuori, non offrono che le loro braccia, e le offrono ad uno ad uno, o raccolti in gruppi, pei quasi padroni di quasi schiavi. Spregiati perciò spesso e odiati, pel basso salario che chiedono, ora a Marsiglia ora a Nuova York [1] ora altrove son perseguitati a furia di popolo. E se un dì, cacciati da Tunisi, dall'Egitto o d'America, li rigetti di lido in lido il disprezzo per la loro patria, che nessuno conosce grande, e che non fe' udire i suoi cannoni in tanti anni a difesa d'un solo de' suoi, li rigetti a noi la gara de' lavoratori indigeni, essi tornando a' nostri lidi

[1] Al *Daily News*, scrissero il 31 marzo 1882 da New York, che il crescer dell'emigrazione italiana avea fatto sorgere la domanda di escluderli dalla repubblica, per le stesse ragioni per cui si legiferò allora contro l'emigrazione cinese. Il 3 luglio di quell'anno gl' Italiani, per aver lavorato dove altri operai scioperavano, furono perseguitati a New York a furia di popolo; e parecchi uccisi e malconci. Leggi posteriori già escludono dalla repubblica gli emigranti vecchi e gli arrolati per contratto.

non sarebbe strano che qui rinnovassero quei moti disperati del brigantaggio e dei tumulti rurali, a cui finora quella emigrazione fu sfogo e rimedio. Così si prova che non è possibile oggi concepire chiusa, pacifica e progressiva insieme una gran nazione. Invece la spesa remota e provvida di alcune migliaia di vite, e d'alcuni milioni d'un gran popolo in lotte gloriose e onorate, la storia anche moderna insegna come gli esalti tutti i vigori, ne cresca ogni operosità, ne invigorisca ogni progresso. Onde si compensano subito il sangue e il danaro nobilmente usati, si tengono dentro in concordia gli animi, si screditano i cianciatori; e si fa poi rapido, molto più che l'Italia nuova non abbia visto in un quarto di secolo, lo svolgersi di tutti i fiori della coltura e dell'operosità nazionale. L'istinto dei radicali italiani avverso alle espansioni coloniali in ciò è giusto; perchè, se queste cresceranno dignità alla plebe che ora emigra per servire, rafforzeranno pure qui lo Stato, necessiteranno in esso armi, ordine e decoro internazionale, e separeranno i patrioti dai liberali dottrinarii, ormai pericolosi alla patria.

È facile concepire il diffondersi antico delle colonie italiche, romane e medievali, e il loro fiorire per qualche secolo nelle terre o sulle coste prossime a noi; perchè quelle erano articolate ed organizzate, come Roma ed i comuni medievali, in aggruppamenti fidi di arti, di banchi, di culti. Non si può concepire così agevolmente oggi colonie nostre vitali e durevoli, perchè il popolo emigrato già sappiamo quale parte di qui. E vi porta seco la originaria ritrosia alle aggregazioni fidate, l'*io* prominente e non domo.

In occasione della penultima elezione presidenziale degli Stati Uniti fu osservata da quei fogli l'importanza politica acquistata per la sua disciplina colà dalla popolazione votante d'origine tedesca, a fronte di quella d'origine latina. [1] Lo Schweinfurth, in una sua lettera rilevava, anni

[1] Leggemmo nella *Corrispondenza americana* del 20 novembre 1880.

« Gli ultimi censimenti ufficiali dell'elezione del 2 novembre sono pubblicati: essi contengono un terribile insegnamento per la razza latina. Chi ha fatta l'ultima elezione sono i Tedeschi naturalizzati Americani. L'elezione dipendeva da Nuova-York. In questo Stato in cui i Tedeschi contano 75,000 votanti

fa, che nelle coste dell' Africa più prossime all' Italia, e però popolate da famiglie d' origine italiana, scema ogni dì la vecchia importanza della popolazione nostra emigratavi, e ciò per effetto evidente delle sue discordie. Anche nell' America meridionale, dove l' emigrazione italiana è più diffusa, essa non vi conta in proporzione, per l' autorità sua. Emergono qua e colà individui, commercianti, viaggiatori, missionarii, guerrieri, ed al solito invano per la nazione; per cui quelle onde diffuse lontano si perdono, come in una gran sabbia, di generazione in generazione, tra le popolazioni native di que' luoghi. La religione basta a conservare italiana la famiglia cristiana nella Barberia, in Egitto e nella Siria, tra' barbari; non basta a conservar la lingua nostra, nella seconda o terza generazione, tra altri popoli stranieri cristiani; ed in Francia ed in America si nota che gli italiani sono oggi tra' primi a pigliar l' uso del linguaggio straniero, anche nella propria casa.

La verità è che fuori d' Italia, come in uno specchio che ingrandisca, apparisce più largamente ciò che manca qui alla vita italiana. Le manca una cellula sua viva e generatrice, quel ch' è per altre nazioni la scuola o la chiesa, ciò che il comune nostro con la sua rigida e complessa circoscrizione amministrativa non basta a darci, privo dell' intimità efficace della vita, in cui cooperino i più, armonizzandosi insieme. Fuori d' Italia questo comune macchinoso non rinascerebbe spontaneo oggi, neppure in paese disabitato e fecondo, e sotto la più benigna guardatura di cielo. Non rinascerebbe da sè fra' nostri emigrati, perchè esso intrinsecamente non

non è esagerato l' asserire che 60,000 di essi hanno votato per la lista repubblicana; e fecero altrettanto negli altri Stati. Nell' Ohio, ove i due partiti ammettono che i Tedeschi americani tengono la bilancia del potere politico, i loro voti hanno dato più di 35,000 voti di maggioranza per Garfield ed Arthur. »

« Durante quell' epoca i cittadini naturalizzati di razza latina, che pure tengono la bilancia del potere in parecchi distretti della città di Nuova-York, non giunsero mai ad intendersi, ad unirsi. Dopo ciò non c' è da maravigliarsi se i depositari del potere in America, nelle funzioni federali e municipali, abbiano tanta considerazione pei Tedeschi, e pochissima pei Francesi, Italiani, Belgi, Irlandesi e Spagnuoli. »

è un consorzio geniale; e ciò che qui si comporta per abito, colà apparirebbe subito ripugnante e mortale, nelle pronte discordie. Alla vigilia della nostra e prima colonia italiana moderna, che forse è per fondarsi tra Massaua e il fiume Mareb, questo problema, di un vitale organismo della nostra razza colà, piglia un' importanza capitale.

Le prime aggregazioni che difettano nella vita italiana van provando le loro magagne, ed il danno in ogni espandersi della popolazione italica fuori de' proprii confini. L' attrazione tra gl' italiani ancorchè pochi, stanziati già da qualche anno attorno Massaua è più debole che tra gli altri popoli colà, ancorchè barbari. E tuttavia la soluzione del problema è urgente, perchè non si chiuderà il secolo, senza dimostrar che i popoli inetti al trapiantarsi, conservando nei rami altrove innestati il vigore originario, sono destinati a decadere nella lotta vitale.

Si parla di colonie commerciali, di ricchezze da raccogliere da commessi viaggiatori arditi, qua e là nelle vie additate da audaci precursori nei loro viaggi. Può in ciò sfogarsi certo l' operosità di qualche individuo, può arricchire qualche mercante, ed anche qualche associazione. Ma in breve si vedrà che chi non abiti o non domini una regione, poichè tutte, fuori le cinesi o giapponesi, si avviano a diventare albergo o dominio europeo, non gli sarà lasciato contendere il campo da' padroni, anche nel commercio singolare. Si vedrà che le nazioni che non diffondano per milioni fuori di sè il numero di coloro che parlino la loro lingua, son volte a perder la loro importanza nel mondo; e che ciò sarà tra pochi decennii senza rimedio. E forse quelle spariranno un dì nella lotta universale, che già si va rendendo più aspra e rigida nella gara de' commerci. Ma giova insistere ancora su questo punto capitale, per dar luce alla nostra storia di domani.

Le famiglie che, ad una ad una, sciamano dagli odiati comunelli meridionali, e dalle campagne flagellate attorno al Po dalla miseria e dalla pellagra, quelle famiglie, quegli individui italici non risentono a lungo la patria, perchè non la portano seco nè nella venerata immagine dell' auto-

crata come le russe; nè, come le inglesi e le germaniche, nella scuola e nella chiesa native, dove la bibbia, il sermone e la lezione in volgare raccolgono gli emigrati e tengon viva la tradizione della stirpe, di generazione in generazione. Disputano invece i nostri tra loro e spoliticano e si offendono fuori, come già in patria; neppure riconciliati dalla sventura. Se almeno in questi anni la vergognosa tradizione del coltello e della pistola fosse stata interrotta o spenta in patria da leggi terribili e pari alla gravità di questa onta nazionale, ch'è la consuetudine de' reati di sangue; se le prime associazioni di soccorso mutuo, se la popolare frequenza all'asilo d'infanzia ed alla scuola educativa fosse stata ordinata dalla legge e resa abituale, e così diffusa e ricordata poi con affetto; se le angherie del comune oppressore non avessero fatta desiderare l'emigrazione come un liberarsi dalla più prossima e vivace tirannide, non resterebbe disciolta e infeconda anche fuori tanta parte del sangue nostro e del nostro avvenire. Certo lo Stato nuovo non ha inteso, per ventotto anni finora, ch'era suo dovere, per risolver dentro le quistioni sociali, il preparare fuori più nuove Italie ai diseredati,[1] dando organismo e protezione ai numerosi emigranti, aprendo loro con l'armi nuove dimore in terre nostre, e coltivando tra essi i legami morali; avviando con essi il curato ed il maestro. Ma il maestro già dianzi avrebbe dovuto esser reso qui l'uomo venerato ed amato dalle famiglie per durar tale fuori; ed il curato di campagna avrebbe dovuto qui sentirsi protetto prima per un pezzo dallo Stato a casa sua.

Impressa che fosse dentro il nuovo Stato, per via d'una esterna responsabilità ben sancita, la serie degli obblighi sociali dei cittadini; e lasciati più liberi che ora nella costituzione degli enti deputati ad attuar que' servigi; molto più liberi che ora, perchè sciolti da obblighi e da contribuzioni di cui non vedessero e non potessero individualmente

[1] Alfonso Massari mi dicea che sugli altipiani prossimi alle rive del Niger potrebbero vivere ed abitare in buon clima ed in ottima terra con agevoli approdi molti milioni d'Italiani.

sopravvegliare i risultamenti; la vita locale ridiventando spontaneamente più ricca e più varia nelle forme perchè più spontanea; abolito il dazio di consumo, incuorati i conviventi ad amare le loro associazioni, quelli a cui potesse bastare la vecchia terra italica rifatta ospizio riposato, vi resterebbero: e gli altri trasporterebbero in lidi lontani, ed apparecchiati dalle armi d' un grande Stato, le già libere convivenze, [1] le responsabilità efficaci, i geniali consorzii nativi.

Determinando nei primi nodi sociali una fisonomia nazionale, e mandando poi fuori, non più a gocce infeconde e presto dissolute nell' onda straniera, il nostro sangue; ma a getti organici e vitali, la stirpe italica potrebbe prevenire il pericolo urgente, che nel prossimo secolo, sebbene in questo unificata ed accresciuta di popolo, si ritrovi pel moltiplicare delle colonie anglosassoni, slave ed iberiche, più piccola relativamente, nel suo piccolo albergo, di quello che essa non fosse stata prima del 1860, già divisa e chiusa tra i popoli mediterranei: più piccola della Francia, che sola tra le grandi nazioni nè cresce dentro di popolo nè riesce a stanziar fuori i suoi cittadini. Già sulle coste più prossime, dalmate ed albanesi, barbaresche ed egizie, siriache e pontiche, basta, si vede il rigoglio più rapido d' altre nazioni perchè sia contesa alla nostra gente quella autorità che vi conservavano per tradizione i suoi piccoli stati. Certo colà, come da per tutto, i suoi figli si recano ora in più numero: ma non vi si recano in compagnie fidenti e feconde; e questo basta a farli ovunque più deboli. Son discordi perchè difettano nella patria la disciplina morale, la concordia abituale de' sodalizii minori, la genialità dei convegni, la scuola tradizionale, il banco con larga fiducia. [2] Nè è vero che questo vivere riposato, questa

[1] Il Lieber (op. cit., pag. 330) paragona il fiorire della colonia di negri in Liberia, sulla costa occidentale dell' Africa, alla vanità dei tentativi loro di fondare altrove uno Stato libero, senza le instituzioni organiche che quelli portarono seco della materna repubblica americana. E, paragonando questa alla vita agitata di S. Domingo, dimostra l' efficacia di siffatte instituzioni organiche, in ogni clima, e tra popoli d' ogni razza.

[2] « Un mezzo efficace per migliorare le condizioni del commercio italiano in Egitto sarebbe l' instituzione di una Banca italiana in Alessandria. La sua mancanza, di fronte all' esistenza di varj istituti di credito di altre nazioni, è

concordia abituale difettino nella stirpe principalmente per l'attenuarsi della fede religiosa e per la lotta col Vaticano. Perciocchè i padri nostri fondarono l'Impero loro sul mondo nella fede dell'avvenire di Roma; non sulla preminenza dei pontefici, officiali dello Stato;[1] ma sull'organismo sacro e vario delle instituzioni civili vivificato dal senso del dovere; sulla saldezza morale delle federazioni tra i ceti e tra i collegi nel seno di ciascuna città, sul diritto vivo, e successivamente appropriato al caso dal pretore: naturali predecessori in ciò dei moderni anglosassoni. E, solo quando il pareggiamento volgare di tutti i cittadini ne' diritti e ne' doveri fu poi effetto della tirannide imperiale, si iniziò tra noi quel dissolvimento degli individui italici, quella istintiva ritrosia di ciascuno contro l'altro, che non sono originarii, sebbene connaturati oggi pur troppo nella moderna stirpe italiana.

Questa necessità dell'espansione coloniale italiana e del come, fu esposta nelle parole che precedono sin dal 1882. Anche nel proemio di questa edizione abbiamo detto perchè l'Italia sia il paese oggi più necessitato all'espansione coloniale; mentre è quello che meno ha fatto per questo fine nei ventotto anni da che sussiste il regno d'Italia. Abbiamo dimostrato anche come oggi la sua espansione più naturale ci sia aperta in Africa, e, prima che nella Cirenaica e nella necessaria Tunisia, negli altipiani tra il mar rosso e il

la causa, notata anche dal direttore della statistica egiziana, del regresso del nostro commercio in quel paese. »

« Gl'Italiani sono poco corrivi al fido in paese estero, e d'altra parte il dover ricorrere al servizio delle Banche estere aggrava di troppe spese la merce. »

Questa osservazione importante fu fatta in una applaudita conferenza detta a Milano dal viaggiatore di commercio Ammiragli il 30 gennaio 1881.

[1] Un arguto scritto del mio amico R. de Cesare pubblicato nella *Rome internationale* dell'anno 1887, col titolo *L'évolution historique de la papauté*, pose in chiaro l'inclinazione del presente pontefice verso i forti, e spiega così il servigio elettorale ch'esso si persuase di rendere all'impero germanico nel marzo di quell'anno. L'osservazione ha molto del vero. Ma questa inclinazione naturale dell'autorità disarmata dei papi verso i potenti in materia politica dovrebbe pure far capire che ogni conciliazione tra il papa ed una Italia forte è possibile, impossibile con un'Italia debole, senza che questa gli si prostri e si spezzi.

Nilo da Suakim a Cartum, e da Zeila allo Scioa; mentre nell'America meridionale il problema è piuttosto ancora diplomatico, dovendo noi tendere al riconoscimento duraturo della nazionalità de' nostri emigranti, mediante una solenne guarentigia della nostra lingua, col suo pareggiamento legale alla spagnuola; ed affidando l'avvenire alle nuove onde de' nostri emigranti ed alla loro prevalente fecondità. Dopo la presa di Tunisi da' francesi ci fu vietata per un pezzo ogni possibile espansione verso l'Africa mediterranea [1]. Ora qui aggiungiamo che dopo l'acquisto di Massaua col gennaio 1885 si può dire cominciato un vero e nuovo periodo di storia italiana; del quale la data culminante è quella del 28 agosto 1889, in cui il Re Umberto concesse all'Abissinia in Roma il protettorato italiano. È questo il fatto più importante della nostra storia moderna dopo l'acquisto di Roma del 1870. La impossibilità che dopo Dogali restassero a lungo al potere uomini che, come il Depretis e il Ricotti, si mostrarono sgomenti di quel fatto, originò il felice mutamento dell'opinione pubblica, contrastato da' radicali: i quali pare che non intendano più nulla da alcuni anni di tutto ciò che faccia grande o sicura la patria, e se ne sdegnino invece. L'Italia settentrionale, che fu più lenta a

[1] Il Garibaldi ed il Mazzini non si sarebbero rassegnati certo a quello a cui i radicali moderni italiani sono rassegnatissimi, cioè lasciar definitivamente Tunisi alla Francia, dopo che il Cairoli negò di accettare, per non dar ombra alla Francia l'offerta che ne avea fatta la Germania all'Italia poco prima; e, non avendo provveduto a tempo con le alleanze, rese possibile che il tradimento francese del ministro che gli avea promesso di non occupar Tunisi, rimanesse impunito, (v. la *Tribuna* di Roma dei 9 agosto 1889). Cadendo dal ministero allora il Cairoli disse al ministro francese de Noailles — « L'ultimo dei miei fratelli è morto a poca distanza dalla porta del Popolo di una palla francese... Io son rimasto, malgrado tutto, amico della Francia, e ve l'ho provato; ora io cado per opera della Francia; ma sappiatelo, con me cade l'ultimo dei ministri italiani amici dal vostro paese »! I radicali nostri han minor dignità del Cairoli finchè la Francia è repubblica. Essi non ricordano più nè Garibaldi che nella sua lettera, poi pubblicata nella *Capitale* di Roma del 6 luglio 1880 scrisse « tutto spinge l'Italia a dover sostenere l'indipendenza assoluta di cotesta Reggenza », nè il Mazzini, che scrisse « Tunisi, chiave del Mediterraneo centrale connessa al sistema sardo-siculo, spetta visibilmente all'Italia » V. p. 153 e seg. del vol. 16° delle sue opere.

comprendere queste nuove necessità, perdette l'indirizzo della politica nazionale; che passò giustamente al Mezzogiorno, dove gli anti-africanisti non trovarono favore ne' comizii contro la spedizione del 1888, nè deputati che la combattessero. E qui si vide come la ricchezza maggiore dei settentrionali, forse ora troppo attesi ad essa, giovasse meno alla patria che i bisogni minori de' meridionali; che perciò appunto oggi sembrano più disposti agli ideali patriottici ed a' sagrificii per l'avvenire.

Impegnati già dal 1885 all'espansione, il fatto di Dogali e la guerra che seguì per esso, ci costrinse a non ritardare il nostro fato. Però quello scopo commerciale ed internazionale, al quale potea bastare la occupazione della costa da Massaua ad Assab, andrà naturalmente esplicato, se, nello spingerci oltre e dentro l'altipiano, dal mare, dobbiamo essere guidati da un concetto e non più dal caso; dal concetto di trovarvi sede per una nuova Italia, accettato chiaramente il 14 ottobre 89 dal Crispi nel suo discorso di Palermo.

Senza voler congetturare dell'avvenire, e tenendo come un desiderato l'occupazione di tutto il grande spazio tra Suakim, il Giuba, Cartum e lo Scioa, si può dir da ora che ci si apre per prima naturalmente alle armi ed alla occupazione la linea tra Massaua ed il Mareb, per Cheren e Cassala, verso Cartum, da conquistare successivamente, come scopo prossimo: col doppio vantaggio di procedere su un altipiano quasi tutto salubre e coltivabile, e di intramezzare popolazioni ostili tra loro, per religione e per razza; la settentrionale de' sudanesi e la meridionale degli abissini. Da una di queste due il nostro tramezzarci però può riuscire sempre benedetto come tutelare e proficuo, anche se venisse a mancare la nostra relazione di protettori verso il regno di Menelik.

Anzi tutto è chiaro che la via che verremmo ad aprirci non potrebbe esser conservata che con una serie di posti militari, congiunti probabilmente da una ferrovia.

Posto ciò, riuscirebbe molto meno costoso, a lungo andare, se, allo scopo d'aprire una via commerciale s'unisse quello di stanziarvi a lato nostre colonie agricole; e che, in luogo di soldati dell'esercito, tenessero que' posti coloni armati a

difesa di terre proprie conquistate o comprate. La utilità commerciale deriverebbe necessariamente, come il risparmio dell'erario, dall'occupazione successiva (per assicurare i punti più importanti della linea suddetta) di colonie militari, secondo l'uso degli avi romani; strettamente disciplinate a difesa, quanto libere nel crearsi ciascuna proprî statuti locali. Ed invero io non credo possibile colà una larga e vitale emigrazione italiana che a questi patti. Un organismo militare di essa nei primi anni e nei primi pericoli ci scemerebbe subito quella spesa, che invece non potremmo punto ridurre con mere relazioni commerciali senza ferma stanza dei nostri [1]. Ma questa abitazione non mi pare possibile se si volessero imporre in Africa ai nostri coloni il comune, le imposte, il codice penale italiano, nè la parità del dritto tra coloni vecchi ed avventizii, come dire tra patrizii e plebei.

Se dei nostri 150 o 200 mila emigranti annuali per le Americhe, soli venti o trentamila potessero esser sicuri di trovare ogni anno in quella linea terre proprie, non lungi da un porto italiano, ed in comunicazione e col sostegno, nel principio, de' nostri soldati, allora nel tempo seguente alla pace tra noi e i due popoli che ora si fronteggiano in quella linea, sarebbe agevole di fondar colà il principio d'un'Italia nuova.

Poche migliaia di atti alle armi, fra i venticinque e i trentacinque anni, come nocciolo, prima volontari impegnati a tutela del confine, e poi, con le famiglie, a coltura di terre proprie, potrebbero, dopo la confisca o l'acquisto fatto dallo Stato di terre sufficienti, fondare subito una colonia, con armi e trinceramenti in luogo centrale della campagna posseduta e divisa tra loro; e decretare in breve e giurare lo statuto più opportuno alla loro autonomia ed al loro bisogno nella cerchia dello statuto italiano, da approvarsi dallo

[1] Il Machiavelli (se è permesso citarlo ai nostri politici, che da qualche secolo pare l'abbian ceduto del tutto ai nostri letterati) risolve precisamente il problema così « Tenendosi, in cambio di colonie, gente d'arme si spende più assai, avendo a consumare nella guardia tutte l'entrate di quello stato, in modo che l'acquistato gli torna in perdita, ed offende molto più » V. *Principe,* cap. III.

Stato, come l'Inghilterra facea per gli statuti delle sue colonie americane. Alla prima colonia, tra Massaua e Cheren sull'altipiano dei Mensa succederebbe agevolmente, e con minore spesa, la seconda, e così via via procedendo insieme prima gli armati, la strada ed i trinceramenti, poi la coltura e le loro famiglie, sino ad attingere la valle del Nilo. Come poi nelle città antiche, così ai primi seguitebbero poi i nuovi emigranti su quella linea; a' nuovi lavori, alla nuova sicurtà, ai nuovi guadagni: la futura plebe del nuovo patriziato italiano. Risorgerebbe più o meno la nostra storia di venti secoli fa, attorno a una chiesetta amata, ad un recinto fido, a un organismo amministrativo spontaneo, e che speriamo che sarebbe lasciato libero dal meccanismo uggioso del presente comune italiano.[1] Tale ci appare la prima delle nuove Italie che sono destinate a svecchiare l'antica, se questa non voglia morire infeconda e consunta appena risorta, nelle sue miserie parlamentari, settarie e municipali che abbiamo descritte qui innanzi.

VI. I mezzi d'azione, le armi ed il modo con cui si potrà volgere l'opinione dei colti ed il Governo del paese a recare in atto un indirizzo più vigoroso fuori e più organico

[1] Sorge, mentre correggo queste pagine, in alcuni giornali, lo scrupolo tenero del non aver noi terre libere sull'altipiano tra l'Asmara e Cheren, per darle in proprietà a' futuri emigranti. Ma è chiaro che nulla vieta ad una Società o allo Stato di comprarvi con giusto prezzo ora terre sufficienti per uno o pochi centri agricoli italiani, terre da rivendere a' soldati quando abbian colà compiuta la ferma, e voglian riscuotere il premio piuttosto in terra che in danaro; o a nuovi emigranti a cui fossero ben chiariti in Italia prima la qualità, l'estensione, il prezzo delle terre. Le confische ai ribelli (già cominciate) e le piccole, inevitabili guerre co' vicini farebbero il resto via via. In Africa, è sperabile, gl'Italiani non andranno ora a pontificare; ma ad imitare i loro avi romani, fondando dove oggi possono quei *propugnacula imperii* che erano le colonie armate di Roma, e che il Machiavelli nel luogo citato nella nota precedente dimostra che eran tollerate dagli spossessati in una volta più che le guarnigioni. Via di mezzo fuori di patria non ci fu e non sarà mai, del resto, in terre barbare, tra l'officio di signore e quello di servo spregiato. Se i nostri eruditi e romanisti più giovani ora rinfrescassero intanto ne' particolari al popolo italiano la vita delle colonie romane, farebbero opera più utile e moderna che non facciano con altre ricerche.

dentro l' Italia son subordinati oggi a queste due condizioni di buon successo: il sorgere d' uno o più uomini che intendano, e pareggino nell' opera, il bisogno del paese, e la sensibile cooperazione della Monarchia.

Certo gli studiosi potrebbero, indotti anche dall' indirizzo organico della scienza moderna, accordarsi man mano nell' indirizzo da noi esposto. Più difficile è prevedere il modo come potrebbe entrarvi il Parlamento, nella sua crescente fiacchezza; e nella distrazione degli elettori, crescente per il difetto della educazione pubblica, e per la troppo lunga pace. Le tendenze liberiste prevalenti nell' Italia settentrionale e centrale sarebbe possibile agli studiosi il ravviarle ad un indirizzo diverso, dimostrando caso per caso e persuadendo come un grande accrescimento pratico di libertà non può derivare che dallo svolgersi delle instituzioni organiche, in cui solo, come insegnano Roma e l' Inghilterra, il cittadino può sentirsi quotidianamente attivo e libero. Perchè *solo le instituzioni organiche, adattando massimamente le capacità al limite, possono consentirlo largo; mentre, per la necessità del convivere, è forza che si divieti ai popoli privi d' instituzioni siffatte un maggior numero di atti indifferenti.* Ed agli studiosi del Mezzogiorno, che in generale hanno tendenze autoritarie, dovrebbe riuscire agevole persuadersi del pari che *nessun pericolo corrono la sicurezza e l' iniziativa dello Stato quando esse son partecipate da instituzioni vitali ciascuna per sè; e che però sono educate ciascuna al senso del reale nel proprio giro, intrinseco correttivo alle illusioni degli individui ed alle catastrofi degli Stati.*

Or noi pensiamo che, se ad una nazione vicina abbiamo dato il Mazzarino, il Buonaparte, ed alla nostra il Cavour non è strano sperarne un altro per noi. E qui giova avvertire come l' opera di quest' uomo avrebbe oggi, per mezzo della Monarchia esistente una entratura legale a capo d' uno Stato grande, ed una prima base nella fiducia del Governo, in tempo in cui in Italia e fuori le designazioni d'una maggioranza della Camera elettiva, diventano sempre più ardue

con lo sfumare delle maggioranze stesse e dei vecchi partiti parlamentari.

Ed ecco la grande, la precipua funzione della Monarchia negli Stati odierni. Essere, e può facilmente esserlo, condizione di vita e guarentigia perpetua di risorgimento, mediante la designazione dei governanti, tanto più libera quanto più la designazione del Parlamento scema d'autorità e di chiarezza. Oggi, quando ai partiti son succedute le clientele, che è il periodo presente costituzionale italiano, la designazione della Corona diventa più libera. Perchè quanto meno il designato si è dianzi mescolato nella mischia, tanto più la Corona può esser sicura di ricevere plauso alla sua scelta dal pubblico; ed, insistendo in ciò, trasformar così essa poi, e tenere nel limite suo il Parlamento. Usando così quanto essa deve, quanto è necessario, l'officio suo, la Corona non limita, ma conferma la libertà. « In tale stato di cose (nota l'Arcoleo) l'intervento del Capo dello Stato si rende necessario e frequente. È in quell'azione irresponsabile che bisogna cercare la guarentigia delle instituzioni.[1] »

La Corona è il volante della gran macchina; e dee diventar necessariamente tanto più largo e potente, quanto più il *punto morto* che la macchina dee varcare coll'impulso di quello, sia reso resistente dagli attriti. Ed a questa prova si riconoscerà ormai l'efficacia pratica della gloriosa Monarchia italiana.

È notevole che, mentre anni fa, in America i principali giornali applaudivano ad un libro: *Una vera repubblica*, di Alberto Stickney, il quale, come rimedio alla crescente corruzione elettorale americana proponeva che un Presidente a vita per suffragio universale scegliesse lui i legislatori e gl'impiegati.[2], in Italia si spacciasse da un partito

[1] V. *Il Gabinetto i governi parlamentari*, Napoli, Iovene 1831, pag. 223.

[2] V. *A true republic.*, pubblicato il 1879 a Nuova York, e lodato dalla *Nation*, dal *N. Y. Times*, e dal *N. Y. Commercial Advertiser*. Ricordo qui che l'Heine, molti anni fa, scriveva « presto o tardi i presidenti degli Stati liberi d'America si trasformeranno senza dubbio in tanti sovrani. » V. *Reisebilde L'île de Nordenrey.* Paris, Levy, 1877. Il recente cadere dell'impero brasiliano parrebbe contraddire a queste previsioni. Ma esse parranno invece

che la Corona tanto più sarebbe rispettata quanto più le si restringesse il campo dell' azione. Or ciò abituerebbe il popolo a non sapere più che cosa sperarne tra suoi mali, e quindi a computare soltanto ciò che siffatta instituzione gli costi, come s'è visto nell'impero del Brasile.

Se non che è necessario che la Corona, da cui si esercita la funzione della Monarchia, voglia e sappia usarla ormai in tutta la legittima estensione sua. La Corona che non avesse opinione propria, e non mostrasse d'averla, sugli uomini e sulle cose, non adempirebbe il suo officio. In Italia, se accadesse così, la Monarchia cadrebbe, mediante quel *placido tramonto* predetto dal defunto Bertani. [1] Ma in questo caso il suo cadere sarebbe un suicidio. Nè potrebbe ormai essa in Italia cadere altrimenti che così; e rigettando per sua colpa indietro di più secoli la compagine e la storia nazionale. Invece, in paese dove manca un ceto che naturalmente regga esso lo Stato, quivi non basta alla Monarchia registrare il prevaler d'un partito con la elezione d'un ministero; ma, organo vivo e necessario, deve esercitare la sua funzione, che è quella di dir ciò che ad essa pare, dal suo posto sereno ed alto, e farlo sapere; ancorchè s'astenga

sempre più probabili secondo che la densità della popolazione e lo stringersi e l'urtarsi degli stati del nuovo continente nella lotta per la vita li assimiglierà più a' popoli ed agli Stati europei: che già appunto valgono oggi in proporzione della sicurezza che danno a quelli i reggitori del loro domani.

[1] Quella repubblica nazionale, e necessariamente sminuzzata, da cui tanto aborrivano i due massimi politici italiani nati in repubblica florente, Dante e Machiavelli, ideale che ci porterebbe subito all'anarchia e alla dittatura, ci rappresenta il sogno italico oggi più vecchio in politica. E non lusinga alcuni, se non perchè lusinga la più vecchia piaga dell'uomo italico, l'inclinazione alla scioltezza assoluta, e così necessariamente infeconda, del suo individuo. È un ideale a cui, per la cognizione più chiara dell'immediata conseguenza, cioè per la sicura perdita d'ogni sicurtà degli individui in un'Italia repubblicana, sempre ripugnarono i meridionali. Su ciò è da vedere una lettera importantissima del Mazzini pubblicata nel *Giornale napoletano della domenica* nel N. del 28 maggio 1882, la quale rivela l'assoluta ripugnanza dell'emigrazione politica napoletana ad intendersi con lui, tra il 50 e il 59. « Fra l'emigrazione napoletana e me c'è stato divorzio assoluto » egli scriveva. E poco dopo invece quella fu vista tutta cooperare prima all'insurrezione del 1860, e poi al plebiscito; contro il Mazzini e il Bertani, che voleano la continuazione della Dittatura nell'ottobre di quell'anno.

nei particolari dal far prevalere direttamente il suo desiderio. Dee aver sua fisonomia, sua tradizione; e dee smentire la sciocca frase, già smentita dalla storia, ch'essa possa far l'ufficio suo regnando in titolo, e non curando il suo officio nel Governo. Tale è la Monarchia che ci desiderarono, da Dante al Machiavelli, i grandi Italiani. Tale officio dubitarono negli scorsi anni il Bismarck, l'Ollivier, il Lanza, lo Spaventa, il Mariani,[1] che sia compiuto tutto oggi in Italia dalla Corona: dubbio che, se ci pare espresso da alcuni con maggior gravità del giusto, lo fu certo per affetto.

Il fatto prova che quando la Corona affermi in qualche cosa il suo parere il pubblico le dà ragione: e quando invece si crede che essa abbia ceduto a qualche pressura il pubblico non è contento. Quando il Re Umberto volle andare a Busca e a Napoli durante il colera del 1884, nessuno fu che non avesse applaudita la sua risoluzione, presa senza consiglio dei ministri. Quando invece alcuni ministri s'impuntarono a consigliare al Re di non andare ad un ballo, a cui non erano stati invitati nelle loro persone, ma solo come ministri, l'opinione del pubblico da nessuno fu espressa più spiccatamente che dal deputato di sinistra Mazzarella: il quale, ritardandosi un dì l'apertura d'una tornata della Camera, per l'assenza dei ministri, fece osservare che non era quello un ballo, dove la presenza dei ministri dovesse riputarsi necessaria. In questi ultimi tempi, nel supremo argomento delle alleanze, il Re s'è visto sceglier lui il ministro che ne rendesse possibile il rinnovamento, il Robilant, e tenerlo in officio malgrado suo, malgrado i colleghi, e anche tra la malavoglia de' parlamentari in febbraio e marzo 1887, finchè l'alleanza non fu rinnovata.

La Monarchia, in paese meridionale, ha bisogno di non lasciar passare occasione legittima non solo d'essere, ma di

[1] V. il discorso del Bismarck al Reichstadt del 29 novembre 1881; un colloquio con l'Ollivier, reduce dall'Italia, riferito dal *Figaro* del maggio 1882; una lettera del Lanza del 1881, pubblicata dopo la sua morte; la commemorazione che lo Spaventa fece del Lanza a Casale, e una lettera di R. Mariani sulle limitazioni inconstituzionali apportate al diritto della Corona in Italia, nell' *Opinione* del 7 aprile 1882.

parerè; perchè solo quando la sua luce s'ecclissi possono osar di correre il campo politico e d'essere ascoltati i suoi avversarii avvezzi alle tenebre, ne' discorsi e ne' procedimenti loro dommatici e settarii.[1]

Dal suo alto posto la Corona non ha mestieri di consigli per guardare attorno quali siano le cime prominenti. E di là può vedere la ragione precipua del decadere, se durino parlamentari, delle nostre istituzioni rappresentative; e perchè, mentre s'aboliscono imposte e s'allarga il suffragio, il popolo non pare che proceda nel vigore e nella concordia in ventitre anni di pace quanto era progredito tra il 1806 ed il 1815 nelle sue energie economiche e militari in pochi anni di guerre continue e di governo rigoroso ma giusto. Essa ha potuto vedere nella primavera del 1887, come cinquecento italiani, disciplinati, furono eroi a Dogali; mentre altrettanti italiani indisciplinati nella Camera si mostrarono incapaci a sostenere quella notizia, ed a sostituire un ministero.

La Corona può intendere, ripetiamo, più presto di noi che siamo in basso, e più agevolmente: ricordando e paragonando largamente, più che le evoluzioni dei partiti e degli uomini politici e le loro lotte artificiose, le condizioni del paese, e la suprema ragione della presente disgrega-

[1] Ecco quale appare, nel piccolo e neutrale paese del Belgio, la persona del Re, re anche del Congo, e autore, con il proprio danaro, di questo immenso stato africano. Ricevendo egli il 28 ottobre 1886 il Comitato della società belga degli ingegneri e industriali, il Re disse fra l'altro:

« Un Sovrano deve al proprio paese una devozione senza riserva, la propria fortuna e la vita. Continuando l'opera della civilizzazione africana io non feci che compiere il mio dovere verso il paese, e questo non mi deve ringraziare. Esso sa da lungo tempo che io gli appartengo tutto intero, e che la sola mira dei miei costanti sforzi sarà la felicità e la prosperità del Belgio.

« Per qualche tempo, il paese non aveva chiaramente compreso lo scopo cui io mirava; oggi se ne rende miglior conto, mercè vostra, e la prova sta in questo fatto che nel Belgio è costituita una Società, composta esclusivamente di belgi, per condurre a bene la costruzione della ferrovia del Congo.

« La concorrenza diventa ognor più difficile da sostenere; le barriere doganali si chiudono ogni giorno meglio in Europa e in America. Io volli che l'industria e il commercio belga trovassero uno sbocco su quell'immenso suolo d'Africa, in uno Stato indipendente ove non vi saranno mai dogane. Volli pure che la nostra gioventù trovasse colà un campo libero alla sua attività.



zione politica degl'italiani. Questa ragione è che, mancato col 1870 il fine più vistoso all'attenzione del ceto dirigente, col compiersi dei destini della patria, cessò la sospensione d'animo, onde fu contenuto il paese per dieci anni in una disciplina artificiale, da un parlamento e da' suoi uomini che aveano scopi chiarissimi innanzi. Compiuta l'Italia, due altri scopi era necessario che si fossero proposti, dopo il raggiunto, all'attenzione ed all'opera dei governanti; lo scopo del riconoscersi in questa casa che s'è acquistata, del provvedere ad allogarvisi ed a convivere; e lo scopo di farsi rispettare fuori da vicini e di preparare nuove sedi lontane alla nostra stirpe. Ora la Corona può scorgere che i governanti, uomini vecchi quasi tutti e consumati nelle pure lotte politiche, non si sono mostrati adatti al primo officio generalmente; mentre uno, il Crispi, si mostra adatto solo al secondo. Quindi accade che da qualche anno se l'Italia si sente più odiata e rispettata, mentre prima era spregiata fuori (e questo è certo un progresso) il Crispi si può temere che la lascierà più divisa dentro e più spezzata in varie fisonomie municipali e regionali, di quello che l'abbia trovata.

La Corona può vedere come a Roma noi staremmo a fronte del papato più saldi, se invece di litigare con esso in minute quistioni, l'Italia nuova ne vincesse lo splendore con una Corte splendida, con una aristocrazia patriottica; che potrebbe ottenere per legge la durata del suo patrimonio e la integrità delle collezioni artistiche. E guardando e preparando il futuro, come fanno ora il Belgio e la Germania, essa dee far qualche cosa perchè quelle plebi di Romagna e della valle del Po che s'agitano da lustri e si fiaccano la fibra nei languori francofili, e s'intronano della *marsigliese* straniera, perchè nelle città son lasciati senza educazione e senza responsabilità dallo Stato fiacco, e nelle campagne non riescono a possedere ed acquetarsi in terre proprie, sfoghino lontano, e le trovino sicure e feconde, dando pace a sè ed all'Italia.

La Corona può considerare se, essendo dovere ed officio della sua instituzione quello giurato dal Re Umberto innanzi al Parlamento, di attribuire a ciascuno il suo diritto,

possa accordarsi ciò in pratica con la scemata indipendenza della potestà giudiziaria,[1] che lo Statuto vuol libera dall'esecutiva e dalla legislativa; e se le grazie, dimandate ed ottenute quasi per consuetudine, per le sentenze capitali militari giovino all'esercito.

La Corona, dal suo posto, ha obbligo di scorgere qui lo scader degli ideali, il cresciuto credito dei furbi, il dispregio dei migliori, e la discordia italiana crescente nel crescere dei pericoli internazionali. Essa dee guardare come il mondo cammina e pugna, ciascuna nazione per sè, quand'anche l'Italia nuova sogni di posare per lustri vegetando, così giovane, in pace ingloriosa e funesta come quella che chiuse la storia, troppo lunga, della repubblica veneta. Dee guardar che una guerra per riconquistar l'equilibrio del Mediterraneo, e per dare all'Italia la sua naturale espansione, è dovere, è prudenza più che ardimento, il prevederla e prepararla, non solo nelle armi, ma piú nelle instituzioni e negli animi fidenti. Che c'è una nazione, la Francia, usata a scambiar la cortesia con la paura, e che non si rassegnerà per un pezzo a vedere unite e potenti le due nazioni risorte da poco insieme ad unità, e per questo congiunte a difenderla. E che è tempo che Casa Savoia ripigli in questa nuova via le sue tradizioni: tenga vivo nel popolo il monito del gran Re che l'*Italia deve esser temuta*, e se l'abbia come il motto perpetuo della Casa; e riscota Essa il carattere nazionale, e provvegga ai destini d'Italia. Certa che il saper che Essa provvide a non lasciarci impreparati in una lotta necessaria e salutare, perpetuerebbe presso i posteri la gra-

[1] « È un fenomeno veramente notabile che, mentre qui le libertà riconosciute dallo Statuto per opera dei poteri pubblici siansi venute man mano allargando, le guarentigie dell'ordine giudiziario sieno scemate. ». V. *L'inamovibilità della magistratura nel regno d'Italia, considerazioni di Giuseppe Mirabelli.* Napoli 1880, pagina 8. È uno studio del senatore presidente della Cassazione di Napoli, che mi pare il più compito ed autorevole su quest'argomento.

In questa occasione ho il debito di notare, rivedendo questo lavoro, che la scarcerazione di molti malfattori per effetto delle pene scemate con effetto retroattivo, che ho riprovata come effetto del nuovo codice penale, è stata esclusa dalle modificazioni accettate di poi dal ministro Zanardelli.

titudine. Perchè ormai tutte le riforme necessarie, tutto l'avvenir della nazione, han chiaro bisogno d'un ritemprarsi contemporaneo della sfatta nostra tempra; del sentirsi al fine legata ogni famiglia, per alcuno dei suoi, provato in campo o caduto con onore, legata virilmente al destino della nazione; e d'esaltarsi ciascuna per più lustri in queste memorie, e mostrarsene degna.

La Corona deve curare che la legislazione nostra nasca conformata all'indole italiana sperimentale e cauta, e ricordare che questo metodo che fe' grande i Romani nell'arte dello Stato, che rinnovò le scienze fisiche e l'economia del mondo dopo Galileo, questo metodo che scopre gli organismi e li adopera, non gli immagina più dommaticamente e non gli sforza, fu negato nel campo politico dall'ipotesi del Rousseau, molto più vecchia ed interamente fallace[1] a fronte

[1] Giuseppe Mazzini, potente di originalità, provò sempre grandissimo sdegno contro coloro che tutto riferivano alla iniziativa francese a tutto dà essa si aspettavano, e lo mostrò in un opuscolo su questo argomento, pubblicato il 1871.

E da quello sdegno furono ispirate le parole che qui ricordiamo e nelle quali egli volle sviluppare le seguenti tre tesi:

« 1ª *La Rivoluzione francese deve essere considerata, non come un programma, ma come un riassunto: non come iniziativa d'un'epoca nuova, ma come l'ultima formola d'un'epoca che sta per chiudersi.*

« 2ª IL PROGRESSO DE' POPOLI STA IN OGGI NELL'EMANCIPARSI DALLA FRANCIA.

« 3ª *Il progresso della Francia sta nel suo emanciparsi* DAL XVIII SECOLO E DALLA VECCHIA RIVOLUZIONE.

« Io comprendo questo lavoro — egli diceva — perchè *vedo oggi ancora più vivo e potente che io non credeva l'eccessivo prestigio esercitato dalla Francia e dai ricordi della sua grande Rivoluzione sulle menti de' nostri giovani,* PRESTIGIO CHE INDUGIÒ PER LUNGHI ANNI IL NOSTRO RISORGIMENTO *e ne indugia tuttavia il compimento o minaccia di falsarne la direzione.* »

Il Mazzini dunque è d'accordo col Manzoni nostro, e col Renan e col Taine francesi nel giudicare quella rivoluzione.

Poco dopo soggiunge:

« Manca all'Italia, non la forza, ma la coscienza della forza che ha in sè....

« E tra le molte cagioni è non ultima questa *del falso concetto univer-*
« *salmente prevalso* SUL CARATTERE E SUL VALORE STORICO DELLA RIVOLU-
« ZIONE DI FRANCIA »....

« La Francia, pure illudendosi sempre ad essere guidatrice di progresso in Europa, s'aggirò d'allora in poi quasi fatalmente lungo la circonferenza di un circolo, dalla monarchia alla repubblica, dalla repubblica al dispotismo, e

delle analisi e delle esperienze del Machiavelli. E dee mostrarsi convinta però che, come non vi può esser potestà assoluta in una Camera sola, ch'è solo uno degli organi dello Stato, così sarebbe regresso il riconoscere l'onnipotenza politica universa ed il dritto divino nella metà più uno, indipendentemente da ciò che richiede l'armonia nazionale dei ceti, degli organi e delle classi.

VII. Nella prima parte di questo lavoro, da molti fatti ed indizii siamo venuti ritraendo la qualità e l'atteggiamento che piglia nel nuovo regno questo pronto individuo italiano, già per lunghi secoli disciolto, e però quasi infecondo in ogni opera civile che chieda la concordia di molti. Di poi siamo venuti a spiegare in quali modi l'esperienza nostra de' secoli più gloriosi, e la straniera, dimostrino che quest'individuo potrebbe ridare i vecchi frutti; quando, nella compagine d'uno Stato forte, egli, vigorosamente educato, potesse ritrovare attorno a sè e parteciparc ad un organismo di vive e fidate instituzioni, che ne eserciterebbero le attitudini, ne affinerebbero e correggerebbero gl'impulsi. Ed abbiamo rilevato, come, a differenza di quel che accade tra popoli d'altra tempra, cui il cielo velato, la casa raccolta, l'abituale ritorno in sè stessi fanno naturalmente disciplinati dall'interno, qui il clima e la storia nostra provano che non si crea la disciplina civile se non dall'esterno, dallo Stato, per via di *ordini* e di *milizie* salde, i due grandi desiderati patriottici del Segretario fiorentino.

accenna a ricorrerla: *incapace egualmente di riposo e di moto normale,* nè mai segnando, monarchica o repubblicana, al di dentro o al di fuori, una di quelle linee ascendenti che schiudono un nuovo orizzonte alle nazioni ordinate o additano una via più facile al pellegrinaggio dei popoli in cerca di una vita tuttora negata. »

La recente universale commozione non certa degna nè patriottica del partito radicale italiano pel centenario del 1789, mostra ch'esso sarebbe oggi rigettato dal Mazzini, e lo sprezzo che alcuni di loro han raccolto in Francia, il conoscere che l'italiano fiero della sua patria non può essere trattato da pari a pari, misura il crescente dissidio tra il radicalismo e il patriottismo in Italia. Conf. su ciò l'opuscolo del Paronelli, *Il Secolo e la Francia,* Firenze, Barbera, 1889.

Mentre ora lascio questo lavoro una scioperata riforma amministrativa pare che risospinga l'Italia nuova verso la immagine spezzata ch'essa avea nel medio evo. Lo straniero minaccia più dall'alpe, e noi sembriamo più discordi. L'illusione che i ceti non ci fossero perchè il legislatore non li presuma, fa prepotente in più luoghi il ceto che v'è disciplinato ed irresponsabile esso solo, gli operai, sotto la condotta dei demagoghi. Nel mezzodì il patriottismo s'impensierisce, nel settentrione il liberalismo vuoto scinde il cuore di gran parte dei cisalpini dalla patria. Urge però la necessità che la coscienza unitaria si ravvivi; ma guardando ora e provvedendo all'Italia quale è, e non più quale s'immaginava, ignota in realtà, dai patrioti tra il 1815 e il 1860.

Ed ora, nel terminare questo studio, l'affetto per la patria, che non è ancora inoperoso nei provetti, ci consiglia a presagire una nuova operosità nella generazione nuova. Che essa sappia, ora che ha il suo campo, lavorarlo per sè: lavorare a far vivo o reale, a suo beneficio e de' posteri, quello Stato organico, quella convivenza riposata, che a noi si rappresentano solo come una augurata visione. Che potrà poi avverarsi pienamente dopo quel giorno che una grande e nuova riscossa virile, una seconda pruova di armi e di sangue abbia ridato all'Italia il vigore che ora par che le manchi, di risentirsi tutta, e di provvedere con ordini e con riforme vitali al suo più degno avvenire.

A noi piace, dopo ciò, immaginar presente il giorno che quest'irrequieto individuo italiano, sin oggi quasi sospettoso e solitario, sotto il vessillo d'una libertà usata per gala, si senta fratello davvero a tutti da per tutto, dalle miniere di Sicilia e Sardegna alle irrigue campagne lombarde; dalle plebi oppresse e guardanti all'America del Napoletano ai soldati umili ed onesti, ed in cui la coscienza della nazione più s'avviva e più s'innalza, dall'Alpi all'Etiopia.

Nell'arte sua, si senta pari davvero per legge l'operaio verso chi ha il capitale; nella impòsta, il villico al municipale che ora gli strema il pane col dazio. E ci par di vedere un Governo, organo dello Stato più che del partito, usare i suoi poteri come deposito della maggiore funzione

pubblica, mediante una giustizia penale, pronta, risoluta, efficace, da Stato vecchio. Studiati, agevolati, con cura provvida e paterna, il sorgere, il pigliare forma giuridica di quegli organismi in cui ogni dì meglio quest'individuo italiano si ravvisi, e si senta determinato ed abilitato in ciascuna delle sue vivaci attitudini. Il dritto politico esercitato come funzione pubblica, non come servigio a patroni: e via via partecipato a' più, ma conforme al procedere dell'educazione pubblica. Il diritto di ciascuno nell'amministrazione adattato ogni dì più a nuove e più larghe instituzioni; secondo che, per le comunicazioni agevolate delle persone e dei consentimenti, la coscienza viva d'ogni organismo speciale si vada estendendo lungi dal campanile medievale, a tutti i cointeressati, a tutti i consenzienti per ogni fine d'operosità civile, nel largo territorio italiano.

Così questo individuo italico, che comincia appena a risentirsi nella casa sua, dopo una gran corsa d'eventi ed una grande fermata; che tu scopri ancora incerto di sè, dal contadino già svogliato sulla zappa al ministro talora goffo nel recente officio; che s'azzuffa più naturalmente che non conversi; che, come in casa incomoda e nuova, non ha dimestichezza col suo; ritroso alla scuola ch'è del comune, al comune ch'è degli abbienti o delle sette, al giudice che gli vien dallo Stato; che da alcuni anni sono più i convincimenti che smarrisce che i nuovi che acquista e lo determinano; quest'individuo ci par di vederlo ritornar sicuro d'ogni suo dovere, di ciascun suo dritto, come s'incontrava il Romano, come tuttora l'Inglese, in ogni parte del mondo. Ci par di vederlo risentire, come abituale, la dignità antica del *civis;* racquistare la sua reputazione medievale d'accortezza; procedere, conforme alla tradizione toscana, in ogni cosa, secondo le norme dell'esperienza. Lo veggo non ambire nuovamento a dominare il mondo, ch'è fatto adulto, ma a pigliarne la sua parte a tempo, col condirlo di sè, come già disse un papa de' fiorentini. Ritornare qual fu, e risentirsi ben lui, come ritrova sè stesso chi, dopo lungo vagare, ritrova e rassetta la casa sua. La sua patria sarà allora un corpo tutto vivo, di cui si sentirà membro ciascuno; e nella

quale, provvidamente educato da fanciullo, ei sarà cresciuto, temperando le sue multiformi attitudini in una armonica varietà d'organismi civili, intesi e difesi, la prima volta nella sua storia, da una non prepotente e non impotente Monarchia.

Certo, ad attuar quest'ideale, sarà bisogno di più sangue, di più tempo, e forse di più generazioni. Ma se la via buona fosse presa da ora, prima dall'opinione e poi dalle leggi e dal costume, al saper divenuta l'Italia sicura della sua strada nel mondo civile avrebbero pace le anime, tuttora ansiose, di quelli che vissero soltanto per suscitarla da servitù.

INDICE

